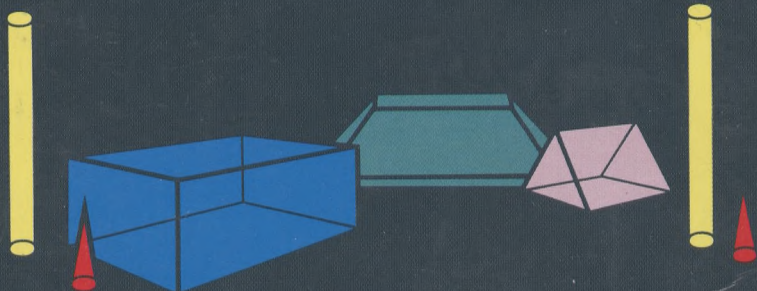


Slagen en falen van de
Nederlandse parlementaire democratie

BINNENHOF BINNENSTE BUITEN

Redactie: Ruud Koole



DE HAAN

BIBLIOTHEEK RU GRONINGEN



0220 9944

Binnenhof Binnenste Buiten

Slagen en falen van de
Nederlandse parlementaire democratie

BINNENHOF BINNENSTE BUITEN

Redactie: Ruud Koole

DE HAAN

Binnenhof

Binnenhof binnenste buiten: slagen en falen van de Nederlandse parlementaire democratie / red. Ruud Koole. - Weesp: De Haan

ISBN 90-228-4576-1

SISO 333 UDC 321.72(492) 1986 510

Trefw.: parlementaire democratie; opstellen.



Omslagontwerp: Kothuis Art-team, Eindhoven
Typografie: Roland van Helden gvn, Amstelveen
Gezet bij: Studio Greenfield, Heemstede
Gedrukt en gebonden bij: Haasbeek, Alphen a/d Rijn

ISBN 90 228 4576 1

© 1986 De Haan (Unieboek bv), Weesp

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the publisher

Voor alle kwesties inzake het kopiëren van één of meer pagina's uit deze uitgave:

Stichting Reprorecht, Prof. E.M. Meijerslaan 3, 1183 AV Amstelveen

Inhoud

Woord vooraf door dr D. Dolman 9
Verantwoording II

I INLEIDING 13

De voortdurende kritiek op de parlementaire
democratie 14
Ruud Koole

II HET FUNCTIONEREN VAN DE PARLEMENTAIRE
DEMOCRATIE 33

Wat is er mis met onze parlementaire
democratie? 34
H.J.L. Vonhoff

De rol en de functie van de overheid in
de samenleving 42
H.D. Tjeenk Willink

Discussie over het functioneren van de parlementaire
democratie 49

Commentaar

Het functioneren van de parlementaire democratie
gezien vanuit anarchistisch perspectief 54
Th. Holterman

III DE KWALITEIT VAN KAMERLEDEN 63

Redactionele stelling 64

Over de kwaliteit van Tweede-Kamerleden
M.P.C.M. van Schendelen 65

Discussie over de kwaliteit van kamerleden 69

Commentaar

Nederlandse parlementariërs en hun kwaliteiten:
over de selectiviteit van de diagnose en
de remedies 79

D.J. Elzinga

IV DE INVLOED VAN DE MEDIA 87

Redactionele stelling 88

De macht van de media 89

P.J. Boukema

Discussie over de invloed van de media 94

Commentaar

De rol van de media in de parlementaire
democratie 101

J.M.H.J. Hemels

V DE INVLOED VAN DE BURGERS 113

Redactionele stelling 114

De invloed van de burgers 115

W. Albeda

Discussie over de invloed van de burgers 120

Commentaar

Macht - daar draait het om 130

M. Bakker

VI DE TAKEN VAN HET PARLEMENT 137

Redactionele stelling 138

Over de taken van het parlement 139

I. Samkalden

Discussie over de taken van het parlement 143

	Commentaar	
	De taken van het parlement	152
	M.C. Burkens	
VII	DE VERHOUDING TUSSEN REGERING EN PARLEMENT	159
	De functies van het parlement	160
	R.F.M. Lubbers	
	Het misbruik van de machtssituatie	167
	J.M. den Uyl	
	Discussie over de verhouding regering/ parlement	172
	Commentaar	
	Kamer en kabinet	178
	I. Lipschits	
VIII	SLOTBESCHOUWING	187
	Het parlement: arena of institutie?	188
	H. Daalder	
	Lijst van auteurs en overige medewerkers	203

Woord vooraf

De lezingencyclus in de Nieuwe Kerk te Amsterdam zomer 1985 heb ik niet kunnen bijwonen. Op woensdagavond pleegt de Tweede Kamer te vergaderen en werk gaat vóór ontspanning.

Met genoegen benut ik deze kans om aandacht te vragen voor de toen en naar aanleiding daarvan gehouden beschouwingen. Met genoegen en een zekere voldoening. Bij alle openhartigheid komen de Staten-Generaal er niet slecht af. Verdediging overschaduwde de aanval. Zij steunt op vele zakelijke argumenten en op Daalders kostelijke tirade dat 'de crisistemming niet zelden gevoed wordt door groepen die daarbij bijkans een professioneel belang hebben'.

De titel van de bundel belooft wellicht te veel. Bewoners van het Binnenhof zullen na lezing niet het gevoel hebben dat zij binnensbuiten zijn gekeerd. Daarvoor zijn de artikelen te kort en sommige schrijvers te zeer buitenstaander.

Wie praktische aanbevelingen verwacht tot (verdere) verbetering van parlementaire activiteit, kan beter te rade gaan bij het rapport van de commissie onderzoek organisatie en werkwijze, dat in december 1985 verscheen.

De verhandelingen in dit boek ontlene hun waarde veeleer aan algemene ontleding van staatkundige theorieën en processen: monisme en dualisme, specialisme en generalisme, meeregeren en controleren, grote lijn en incidenten. Een analyse die niet altijd uitmondt in een kansrijke therapie.

Eenmaal wordt de therapie zelfs in de analyse gesmoord. Volgens Burkens 'zijn bij onze coalitiekabinetten personele mutaties vrijwel onmogelijk'. Vrijwel? Niet bij omgang met een gescheiden vrouw of het veroorzaken van blikshade (zie ook de bijdrage van Lipschits). Wel indien de Kamer het politieke beleid van een individuele minister op een bepaald punt heeft veroordeeld? De heer Burkens heeft mijn nieuwsgierigheid niet weinig geprikkeld. En is dat niet het wezenskenmerk van het gedrukte woord?

D. Dolman
Voorzitter Tweede Kamer

Verantwoording

In de maanden mei en juni 1985 organiseerden de Stichting De Nieuwe Kerk en het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen een serie discussiebijeenkomsten in de Nieuwe Kerk in Amsterdam onder de titel *Binnenhof Binnenste Buiten: een parlementair gewetensonderzoek*. De zorg om het goed functioneren van de parlementaire democratie, die opnieuw aan uitgebreide kritiek bloot staat, is voor beide organiserende instellingen reden hier regelmatig aandacht aan te besteden. De bijeenkomsten in Amsterdam pasten in deze opzet en vormen op hun beurt weer de aanleiding voor de publikatie van deze bundel.

In deze bundel zijn in de eerste plaats de in de Nieuwe Kerk gehouden inleidingen opgenomen, alsmede samenvattingen (waarvan de verantwoordelijkheid geheel bij de redactie ligt) van de aldaar gehouden discussies tussen politici en andere deskundigen. Met deze teksten wordt nog eens onderstreept dat het debat over de parlementaire democratie niet is afgerond en dat waarschijnlijk ook nooit zal zijn. Op zichzelf behoeft dit niet te verontrusten: het goed functioneren van de parlementaire democratie vereist immers een permanente discussie.

In zulk een discussie zijn de meningen over het slagen en falen van de parlementaire democratie verdeeld en lopen de voorstellen tot verbeteringen navenant uiteen. Dit blijkt ook uit de tevens in deze bundel opgenomen kritische commentaren van deskundigen van binnen en buiten de universitaire wereld op de verschillende deelthema's, zoals die hoofdstuksgewijs aan bod komen. De bundel wordt gecompleteerd met een historische inleiding en een slotbeschouwing.

Binnenhof Binnenste Buiten kwam niet zonder de medewerking en adviezen van velen tot stand. In het organiserend comité had – behalve ondergetekenden – Gerard Jongerius zitting, wiens enthousiasme aanstekelijk en informatie uit de 'catacomben' van het

Binnenhof onmisbaar was. Erkentelijk zijn we eveneens voor de vele nuttige adviezen en inspirerende suggesties tijdens de voorbereidende fase van de heren Lipschits, Planken, Vis en Van Wijnen. Medewerkers van beide organiserende instellingen hebben door hun inzet wezenlijk bijgedragen aan het welslagen van de discussie-avonden en het gereedkomen van deze bundel. Tenslotte danken we alle inleiders, discussianten (op het podium of in de zaal) en auteurs voor hun zeer welkome bijdragen.

In deze bundel wordt gepoogd niet alleen het falen, maar ook het slagen van de ter discussie staande parlementaire democratie te belichten. We hopen dat de bundel met analyses en commentaren uit verschillende politieke en wetenschappelijke denkrichtingen een bijdrage aan deze discussie kan leveren.

voorjaar 1986

Ruud Koole
Documentatiecentrum
Nederlandse Politieke Partijen
RU Groningen

Ernst W. Veen
Stichting
De Nieuwe Kerk
Amsterdam

I
INLEIDING

De voortdurende kritiek op de parlementaire democratie

Ruud Koole

De parlementaire democratie in Nederland is in haar nog vrij korte geschiedenis altijd gekenmerkt geweest door kritiek op haar functioneren. Zij is daar evenwel nooit aan ten onder gegaan. Integendeel, men kan zelfs staande houden dat dergelijke kritiek juist kan duiden op een gezonde werking van het politiek bestel, wanneer de remedies voor de gesignaleerde problemen niet gezocht worden in de afwijzing van de democratische grondslag. Wanneer dat laatste wel het geval is, is er sprake van een crisis van de parlementaire democratie. Dat was bijvoorbeeld zo in de jaren twintig en dertig, toen een werkelijke consensus over de wenselijkheid van het stelsel ontbrak. Door de werking van het verzuilde stelsel en door de Duitse bezetting werd de afschaffing van dit stelsel van binnenuit voorkomen, hoewel gedachten in die richting veelvuldig werden gehoord. Na de Tweede Wereldoorlog, zeker sinds de jaren zestig, was er eveneens vaak sprake van kritiek. Maar deze betrof meestal het functioneren en niet de grondslagen van het stelsel. Van een echte crisis in bovengenoemde zin was dan ook geen sprake. Dat de term crisis is gebezigd, heeft wellicht eerder te maken met het wel vaker voorkomende verschijnsel van begrippen-inflatie dan dat het voortkomt uit gedegen analyse.

Ook halverwege de jaren tachtig van de 20ste eeuw kan men ondanks de rsv-affaire of de verhitte debatten naar aanleiding van de plaatsing van kruisraketten in Nederland niet spreken van een crisis van de parlementaire democratie. Dit betekent echter niet dat er niets aan de hand is en dat er geen verbeteringen nodig zijn. Op bepaalde gebieden zijn er wel degelijk feiten te constateren. Vaak hebben deze te maken met een (te) trage aanpassing van het politiek bestel aan veranderde maatschappelijke verhoudingen. Maatschappelijk protest en publieke discussie kunnen dan de politiek wakker schudden en aanmanen tot voortgang. Soms zijn de gebreken juist het gevolg van een wat al te snel overnemen van bepaalde wensen of

van een wat al te snel doorvoeren van beleid, zonder dat deze handelwijzen op al hun consequenties doordacht zijn. Ook dan is er vanuit de maatschappij protest te horen en verzet merkbaar. Juist deze signalen uit de samenleving zorgen ervoor dat de parlementaire democratie ondanks soms tijdelijke verstarring levend blijft en niet verwordt tot een gemummificeerd lijk, waarvan de stoffelijke resten weliswaar intact blijven, maar waarvan als het er op aan komt duidelijk wordt dat de ziel het lichaam verlaten heeft.

De politiek, d.w.z. de politieke elite, heeft aldus een grote verantwoordelijkheid. Wanneer zij stelselmatig laat blijken doof te zijn voor duidelijke aanwijzingen uit de samenleving, neemt zij het risico dat die samenleving haar vertrouwen in de premissen van het stelsel verliest. Het feit dat – ondanks alle kritiek – een overgrote meerderheid van de bevolking niet wil tornen aan de grondslagen van de (parlementaire) democratie, geeft aan dat dit stelsel in essentie succesvol is gebleken. Succes is in deze zin echter altijd relatief en nooit een verworvenheid: het dient steeds opnieuw bevochten te worden. Maar tevens dient te worden opgemerkt dat het in de 19de eeuw ontworpen stelsel dat rond 1920 met de invoering van het algemeen kiesrecht zijn voltooiing vond, klaarblijkelijk een grote mate van souplesse bezit om zich aan te passen – zij het hortend en stotend – aan de maatschappelijke ontwikkelingen die zich met snelheid voltrekken.

Dat is opmerkelijk, want reeds in de theoretische fundering van de parlementaire democratie zit een zekere spanning. Dit komt omdat in dit stelsel twee begrippen zijn gecombineerd, parlementair stelsel en democratie, die niet zonder problemen onder één noemer te brengen zijn. Hoe verhoudt zich immers de ‘wil van het volk’ tot die van een parlementaire meerderheid? Wanneer ‘het volk’ wordt vertegenwoordigd, wordt hier dan gedoeld op vertegenwoordiging naar regio, naar beginsel of naar belang? En is de parlementariër, eenmaal gekozen, slechts ‘zetbaas’ van zijn electoraat of moet hij juist volledige vrijheid van handelen hebben? Bovendien is in de formele structuur van het parlementaire stelsel in het geheel geen rekening gehouden met het ontstaan van invloedrijke buitenparlementaire organisaties: de politieke partijen.

Over de wijze waarop de begrippen parlement en democratie in de Nederlandse politieke praktijk zijn gecombineerd en de kritiek die deze combinatie in de loop van de geschiedenis heeft ondervonden gaat het vervolg van deze historische inleiding.

De democratisering van het staatsleven, 1848-1918

Toen direct na de Eerste Wereldoorlog de eerste verkiezingen plaatsvonden op basis van het algemeen kiesrecht (in 1918 voor mannen, in 1922 ook voor vrouwen), was het parlementaire stelsel al ongeveer zeventig jaar oud. Parlementen, Staten-Generaal, Assemblées etc. bestonden hier en elders natuurlijk reeds geruime tijd, maar een politiek bestel waarin het parlement de laatst oordelende instantie is, ontstond in Nederland in 1848, toen de liberaal Thorbecke een met name door hem geconcipieerde nieuwe grondwet aanvaard kreeg. Elders in Europa vonden dat jaar (burgerlijke) revoluties plaats, waardoor koning Willem II zich genoodzaakt zag toe te geven aan de politieke aspiraties van de radicalere delen van de gegoede burgerij, die via het parlement gestalte kregen. Hij verklaarde 'in 24 uur van zéér conservatief, zéér liberaal te zijn geworden'. Maatschappelijke ontwikkelingen hadden tot een steeds grotere bemoeienis van de overheid met de maatschappij geleid. Het kon dan ook niet uitblijven dat die maatschappij zich meer met het overheidsbeleid wilde bemoeien, zeker wat betreft de staatsfinanciën die grotendeels door de burgers moesten worden opgebracht. Thorbeckes stelsel was in de eerste plaats bedoeld om de invloed van de 'vrije burgers' (d.w.z. diegenen die beschikten over voldoende eigen financiële middelen) via het parlement te vergroten, ten koste van de macht van de vorst en de standen van de 'aanzienlijken'. Rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer werd ingevoerd en de bevoegdheden van die Kamer werden belangrijk versterkt (nieuw recht van amendement, verzwaring van het budgetrecht).

Omdat vanaf nu ministers door het parlement ter verantwoording geroepen konden worden voor het gehele optreden van de Kroon, het regeringsbeleid inclusief de uitspraken en gedragingen van de Koning, werd de prioriteit van het parlement in het politieke bestel althans formeel voorgoed vastgelegd. Deze ministeriële verantwoordelijkheid kwam in de jaren 1866-1868 door het eigenzinnige optreden van de regering en van koning Willem III onder druk te staan, maar uiteindelijk zegevierde het parlement. Het parlementaire stelsel, geboren in 1848, was hiermee volwassen geworden, al zou het nog vele wijzigingen ondergaan.

Maar een parlementair stelsel is nog geen democratie. Weliswaar werd reeds in de conservatief gekleurde Grondwet van 1814 de

bepaling opgenomen dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, net zoals dat nog steeds het geval is in de nieuwe Grondwet van 1983, maar de toenmalige werkelijkheid achter deze formulering was een geheel andere dan de huidige. De vergadering die in maart 1814 in de Nieuwe Kerk in Amsterdam bijeenkwam om de Grondwet goed te keuren werd gevormd door 600 'aanzienlijken' die hiervoor speciaal aangewezen waren en geacht werden representanten van het gehele volk te zijn. Zij konden slechts vóór of tegen stemmen, debatteren was uit den boze. De Grondwet van 1983 werd na uitvoerige discussie goedgekeurd door een parlement, waarvan de 150 leden van het belangrijkste orgaan - de Tweede Kamer - door ruim acht miljoen kiezers waren gekozen. Tegelijkertijd met de invoering van het parlementair stelsel werden in 1848 door Thorbecke de eerste voorzichtige schreden gezet in de richting van meer democratische verhoudingen. Voortaan mocht een beperkt aantal 'vrije burgers' op basis van een districtenstelsel rechtstreeks zijn vertegenwoordigers in de Tweede Kamer kiezen. De leden van de Eerste Kamer, die van Thorbecke wel had mogen verdwijnen, werden sindsdien indirect gekozen (d.w.z. via de Provinciale Staten), oorspronkelijk bedoeld om een dam op te werpen tegen de mogelijke 'driften' van de Tweede Kamer. Thorbecke zelf moet men overigens niet kenschetsen als democraat in de zin van voorstander van directe invoering van het algemeen kiesrecht. Integendeel, hij kende het kiesrecht slechts toe aan een kleine groep belastingbetalers op basis van een beperkt censuskiesrecht. Maar onmiskenbaar heeft hij door zijn denken en optreden grote invloed uitgeoefend op de democratische richting waarin het politieke stelsel in Nederland zich ging ontwikkelen.

Deze richting was geen uniek Nederlands verschijnsel, maar was in tal van Europese landen al eerder herkenbaar en heeft te maken met vergelijkbare maatschappelijke ontwikkelingen. De (in Nederland relatief late) groei naar een meer industriële samenleving en de daarmee gepaard gaande verstedelijking hadden nieuwe problemen en mogelijkheden gecreëerd. De concentratie van (industrie-)arbeiders en ambachtslieden maakte, geholpen door verbeterde communicatiemogelijkheden, organisatie van deze groepen mogelijk. Door de vaak erbarmelijke toestanden waarin arbeiders in de steden en op het platteland hun werk moesten verrichten, de zgn. 'sociale quaestie', was het streven naar macht van de arbeiders door middel van een eigen organisatie zeer begrijpelijk. De socialisten

gaven hieraan leiding. Ook andere groepen die tot dusver niet of weinig aan de staatsmacht hadden deelgenomen, de katholieke en de protestantse 'kleine luyden', begonnen zich te emanciperen. Hierbij speelde de vrees dat de protestantse of katholieke arbeiders zich onder socialistische leiding zouden stellen een belangrijke rol. Maar het was toch vooral de vergaande bemoeienis van de liberale overheid op het terrein van de lagere school die met name bij de protestanten tot verzet leidde.

Door de opkomst van deze emancipatiebewegingen aan het einde van de 19de eeuw zouden de liberalen hun in 1848 gevestigde politieke macht ook weer vrij snel verliezen. De overheid begeleidde deze modernisering van de maatschappij, waardoor de staatstaak steeds groter werd, met successievelijke kiesrechtuitbreidingen. Het kiezerscorps groeide hierdoor en nieuwe maatschappelijke verbanden ontstonden: de politieke partijen. Na de invoering van rechtstreekse verkiezingen waren overal kiesverenigingen ontstaan om een bepaalde kandidaat tijdens de campagne bij te staan. De groei van het kiezerscorps en de behoefte aan coördinatie in de strijd voor specifieke belangen van een bepaalde bevolkingsgroep brachten landelijke samenwerkingsverbanden van kiesverenigingen van een politieke richting met zich mee. Als eerste ontstond in 1879 de protestantse Anti Revolutionaire Partij. Het ontstaan van politieke partijen was een door de wetgever onbedoelde en voor vele liberalen ook ongewenste politieke vertaling van de maatschappelijke modernisering en democratisering. De buitenparlementaire partijorganisaties dreigden het gehele bouwsel van het parlementaire stelsel te ondermijnen. In dit stelsel werd immers slechts uitgegaan van kiezers en gekozenen. Voor intermediaire structuren was hierin geen plaats. De vertegenwoordigers hadden een rechtstreeks mandaat gekregen van de kiezers en dienden – eenmaal verkozen – als onafhankelijke parlementariërs 'zonder last of ruggespraak' tot een eigen oordeel betreffende politieke kwesties te komen. En nu kwamen er partijen op die, doordat zij de kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezingen gingen monopoliseren en zelfs politieke programma's ten behoeve van 'hun' vertegenwoordigers durfden op te stellen, tussen de kiezers en hun vertegenwoordigers gingen staan.

Op het bestaan van politieke partijen is van meet af aan kritiek geweest. Toen de antirevolutionaire voorman Groen van Prinsterer

in de jaren zestig van de vorige eeuw zich openlijk als partijman afficheerde, keerden verschillende liberalen zich fel tegen deze 'onzedelijkheid in de politiek'. Maar deze ontwikkeling was niet tegen te houden en was evenmin een uniek Nederlands verschijnsel. Eén van de eerste serieuze studies naar het verschijnsel van de moderne politieke partij, *La démocratie et l'organisation des partis politiques* van de hand van de Rus Ostrogorski die in 1902 verscheen, en die de Amerikaanse en Engelse situatie beschreef, was in feite een lange felle aanklacht tegen permanente partijorganisaties. Zijn eigen liberale achtergrond was aan deze houding niet vreemd.

Kritiek op politieke partijen is echter iets anders dan kritiek op het zich democratiserende parlementaire stelsel. Vanzelfsprekend hadden monarchistisch georiënteerde conservatieven de invoering van een parlementair stelsel überhaupt bekritiseerd, maar hun politieke gewicht slonk snel. Aan de andere kant van het politieke spectrum hadden anarchisten en socialisten - gezien hun politieke filosofie - begrijpelijkerwijs moeite met het parlement als een instelling van de 'burgerlijke staat'. Vooral in deze kringen vond de idee aanhang dat de democratie ook op andere dan de parlementaire wijze kon worden beleefd. De aanhangers van directe democratie vonden echter het probleem van het grote getal, juist weer veroorzaakt door de op zich door hen gewenste kiesrechtuitbreidingen, op hun weg. Anarchisten weigerden veelal iedere participatie in het stelsel. De socialisten accepteerden in de SDAP uiteindelijk de parlementaire weg als middel tot machtsvorming en tot maatschappelijke hervorming.

De strijd die daarna gevoerd werd ging met name over de mate waarin dit stelsel moest worden gedemocratiseerd. De scheidslijn tussen voor- en tegenstanders van kiesrechtuitbreiding liep soms dwars door de meeste partijen heen. In de eerste vijftien jaar van de 20ste eeuw bereikte deze strijd een hoogtepunt. Het was voor de socialisten een uitstekende issue (naast de strijd voor de achturige werkdag en het staatspensioen) om een massale aanhang te verwerven. Progressieve liberalen, die van het algemeen kiesrecht electoraal gezien niet veel goeds hadden te verwachten, waren trouw aan hun beginselen en pleitten er eveneens voor. Vele confessionelen hadden daar moeite mee en wilden eigenlijk niet verder gaan dan stemrecht voor het gezinshoofd. Behoudende liberalen aarzelden eveneens. De strijd werd tenslotte beslecht in de (grond)wetswij-

zizingen van 1917 en 1919, die het algemeen kiesrecht introduceerden voor volwassen mannen respectievelijk vrouwen. Over de consequenties van de democratische injectie in het parlementaire stelsel was overigens weinig nagedacht. De stapsgewijze uitbreiding van het kiesrecht vóór 1917 kan de spanning tussen representatie en democratie wellicht hebben verdoezeld. Na de eerste verkiezingen op basis van het algemeen kiesrecht in 1918 werd deze echter duidelijk zichtbaar.

Kritiek in het interbellum, 1918-1940

De verkiezingen van 1918 veranderden het politieke landschap grondig. De liberalen verloren zeer veel zetels, de socialisten wonnen er minder dan gehoopt of verwacht: het confessionele tijdperk brak aan. Belangrijk is ook dat de verkiezingen volgens een geheel nieuw kiesstelsel werden gehouden. Democratisch perfectionisme had er toe geleid dat het meerderheidsstelsel afgeschaft en het evenredigheidsstelsel ingevoerd was. Van het teloorgaan van de band tussen kiezer en gekozene, zoals die in het districtenstelsel zou hebben bestaan, was men zich bewust, maar aan de exacte weerspiegeling van de maatschappelijke verhoudingen werd de voorkeur gegeven. Overigens moet men die band tussen kiezer en gekozene in het districtenstelsel niet idealiseren. Bovendien kan men zich afvragen of er van die band in een districtenstelsel na de kiesrechtuitbreidingen van 1917 en 1919 veel meer dan een restant overgebleven zou zijn.

De politieke partijen, die nu tot volle wasdom kwamen, waren bij de grondwetswijzigingen en bij de invoering van het nieuwe kiesstelsel wederom volstrekt buiten beschouwing gelaten. De staatsrechtelijke fictie van een parlementair stelsel in een geatomiseerde maatschappij was volgehouden. De hierboven genoemde kritische analyse van Ostrogorski had al aangetoond hoe problematisch dit kan zijn. Hij wees op wat later de 'Ostrogorski-paradox' is gaan heten. Simpel gezegd komt deze er op neer dat een kiezer om een bepaalde politieke kwestie zijn stem op een partij uitbrengt. Andere kiezers brengen om geheel andere redenen hun stem op diezelfde partij uit. Zo kan er een parlementaire meerderheid ontstaan van één of meer partijen, die echter op de onderscheiden politieke kwesties eigenlijk steeds een minderheid van de bevolking vertegenwoordigt. Een parlementaire meerderheid bij een bepaalde kwestie is dus nog geen afspiegeling van de wensen van een meerderheid van de bevolking.

Sinds het ontstaan van politieke partijen en hiermee van parlementaire fracties is van een echt vrije opstelling van de parlementariër per issue nauwelijks sprake meer, waardoor de paradox ontstaat. Voor dit probleem, dat altijd is gebleven, zocht Ostrogorski de oplossing in het referendum. En ook in de Nederlandse parlementaire geschiedenis is dit middel herhaaldelijk voorgesteld, vooralsnog zonder succes. Zo diende – we noemen enkele voorbeelden – in 1903 de socialistische leider Troelstra een initiatiefwetsontwerp met die strekking in; in 1922 stelde de confessionele regeringscoalitie voor om in specifieke gevallen een referendum te houden; in 1953 pleitte de bekende staatsrechtgeleerde Van den Bergh ervoor; in 1975 verwierp de Tweede Kamer een motie hierover van de PPR-er Jurgens; en nog in 1985 wenste de Staatscommissie-Biesheuvel invoering van een zogeheten correctief wetgevingsreferendum. Tegenstanders wijzen er steeds op dat de directe volksraadpleging haaks staat op het vertegenwoordigende stelsel. Dat er een spanning bestaat tussen democratie en parlementarisme is duidelijk. Maar door het ontstaan van politieke partijen heeft dit parlementaire stelsel in zuivere vorm eigenlijk nooit echt bestaan. Gedachten om dit stelsel aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkelingen kunnen daarom niet voorshands met een beroep op de zuiverheid van dit stelsel worden afgewezen.

De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918 leidde eveneens tot suggesties voor aanpassing van dit stelsel. De teloorgegane veronderstelde band tussen kiezer en gekozene werd hierbij meestal als argument opgevoerd. In het districtenstelsel verkreeg de kandidaat immers een zetel in de Tweede Kamer op basis van het door hem persoonlijk verkregen aantal stemmen. In het nieuwe stelsel werden de stemmen allereerst op een partij of een lijsttrekker uitgebracht, waardoor de meeste kamerleden hun zetel slechts indirect verwierven via overdracht van stemmen. De door de partijen bepaalde lijstvolgorde werd hierbij doorslaggevend, omdat voorkeurstemmen deze vrijwel nooit doorbreken. Er gingen dan ook stemmen op om deze almacht van partijen enigszins te breken door ofwel terugkeer naar het districtenstelsel ofwel door een combinatie van het districtenstelsel met het evenredigheidsstelsel. Voor de Tweede Wereldoorlog kwamen deze voorstellen vooral uit de vrijzinnige, liberale kring, die nog goede herinneringen had aan het oude stelsel. In de jaren zestig van deze eeuw zouden vooral de

nieuwe partij Democraten '66 en de PVDA (niet toevallig beide als erfgenaam van het o.a. vrijzinnig-democratisch gedachtengoed te beschouwen) zich sterk maken voor de herinvoering van het districtenstelsel om dezelfde redenen als hierboven genoemd.

Duiden deze voorstellen nu op een crisis van de parlementaire democratie? Slechts indirect. Technische staatsrechtelijke correcties van het bestaande stelsel kan men moeilijk als symptomen van een crisis bestempelen. Maar wanneer zij, zoals in het interbellum, geplaatst moeten worden tegen de achtergrond van een algemene kritiek op het functioneren van de democratie, dan is er meer aan de hand. En dan nog: kritiek op het functioneren van de staatsinstellingen houdt nog geen echte crisis in, of hoogstens een 'kleine crisis', zoals de historicus De Jonge het noemt in zijn studie over het interbellum *Crisis en kritiek der democratie*. Wanneer echter de ideële grondslagen van de democratie worden aangetast, is er sprake van een 'grote crisis'. Volgens De Jonge kende Nederland, anders dan bijvoorbeeld Duitsland, vooral een 'kleine crisis'. Op het functioneren van de instellingen bestond inderdaad nogal wat kritiek. De sociaal-democratische hoogleraar Bongers ging er in zijn bekende studie *Problemen der democratie* (1934) uitvoerig op in. De ook later vaak gesignaleerde problematiek rond zaken als het referendum, het imperatief mandaat, het 'recall-recht' (het tussentijds terugroepen van een vertegenwoordiger door de partij) of de stemplicht passeerden hier allemaal de revue. Uitvoerige aandacht gaf hij ook aan de samenstelling, omvang en werkwijze van het parlement. Hij voelde zich genoodzaakt een tegenwicht te bieden tegen de stemming die in vele landen heerste en die hij in 1934 als volgt omschreef:

'De teruggang van het parlement! Vroeger bestond het tenminste uit eersterangsfiguren, tegenwoordig uit middelmatigheden (of minder dan dat), die onbekwaam zijn voor hun taak, die maar staan te zwetsen enz. enz. zijn uitingen, die men in de literatuur over het onderwerp in alle landen kan vinden. *Le culte de l'incompétence!* (blz. 81).'

Bongers stelde enerzijds de noodzaak van selectie voorop, 'de democratie zal selectionistisch zijn, of niet zijn!', en waarschuwde anderzijds onder andere tegen een al te nostalgisch terugverlangen naar generalisten of 'allroundmen'. De groeiende complexiteit van de maatschappij, waarin de overheid een steeds grotere rol speelt,

vereist nu eenmaal specialistische kennis bij de volksvertegenwoordigers.

Bongers werk moet echter tevens en in de eerste plaats worden beschouwd als een verdediging van de democratie op zich. Een 'grote crisis' van de democratie mag in ons land dan minder hevig zijn geweest dan in andere landen, de grondslagen van de parlementaire democratie vonden hier allerm minst brede instemming in het interbellum, zodat zeker van een crisis kan worden gesproken. Niet alleen uitgesproken rechts-autoritaire anti-democraten uitten kritiek. Vrijwel alle partijen tornden in meer of mindere mate aan de grondslagen ervan. Voor orthodoxe protestanten was een stelsel waarbij het hoogste gezag niet aan God maar aan het volk werd toegeschreven vanzelfsprekend moeilijk te accepteren. Katholieken en socialisten opperden 'orderingsideeën' (bijvoorbeeld socialisatieplannen of gedachten inzake een corporatieve staat), die ingrijpende gevolgen zouden kunnen hebben voor het parlementaire stelsel. Behoudende liberalen hadden moeite met de gedemocratiseerde Tweede Kamer, benadrukten de autoritaire handhaving van gezag en orde en keerden zich tegen de toenemende staatsinterventie, die zij als een gevolg van de parlementaire democratie beschouwden. Door onder anderen de historicus Von der Dunk is wel gesteld dat het parlementaire bestel slechts zo kon blijven bestaan doordat geen enkele richting zelfstandig een meerderheid kon vormen, er een gebrek aan overeenstemming ten aanzien van mogelijke alternatieven bestond en dus niet zo zeer door een geloof in de voortreffelijkheid ervan. Bovendien droeg de 'hokjes- en schotjesgeest', die de Nederlandse maatschappij in het interbellum steeds meer ging bepalen en vanaf de jaren vijftig vanuit de sociale wetenschappen de benaming meekreeg van de verzuiling, er toe bij dat de grote groepen kiezers die na de kiesrechtuitbreiding op het politieke toneel verschenen, 'netjes opgeborgen' waren in de diverse zuilen, vóórdat zij aan de totalitaire verleiding werden blootgesteld.

Rechts-extremistische opvattingen werden in Nederland zeker gehoord, maar hun politieke invloed bleef beperkt. Al vrij snel na de invoering van het algemeen kiesrecht sprak de Leidse hoogleraar en hegeliaan Bolland over het nieuwe stelsel zijn afschuw uit. In de academische les die hij in 1921 onder de titel *Teekenen des tijds* uitsprak fulmineerde hij tegen elk modernisme, waartoe hij ook de democratie rekende. Zelfs een relatief nieuw vervoermiddel als de

fiets moest het om die reden ontgelden: 'een middel tot heimelijk verkeer en factor van gezag vernietigende of democratische verijdeling eener zedelijke opvoeding.' Mede om zijn antisemitische opstelling en afkeer van socialisten wordt deze ultra-reactionair - al dan niet terecht - als een voorloper van het Nederlandse fascisme gezien. In het interbellum ontstonden verschillende fascistische en nazistische clubjes en partijtjes. Het meest bekend is natuurlijk de NSB, die in 1935 met bijna 8% van de stemmen bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten haar electorale hoogtepunt bereikte. Volgens de NSB was het parlementaire stelsel door het 'demo-liberalisme' verworpen tot een 'tyrannie van eenige cliques van partijleiders, aan welker dictatuur het geheele Volk en ook den Kroon onderworpen is'. In de *Staatkundige richtlijnen* van de NSB (1936) werd dan ook met instemming de vrijzinnig-democraat Kranenburg geciteerd in diens omschrijving van de regering als 'een groep mandatarissen van de meerderheidspartijen' en werd gedetailleerd de samenstelling van de Tweede Kamer aangevallen: te veel onderwijzers en ambtenaren, te weinig deskundigheid op sociaal-economisch gebied. De oplossing was voor de NSB duidelijk: 'opheffing van den politieke partijstrijd en afschaffing van het parlementaire stelsel'. Zeker na het aan de macht komen van Hitler in Duitsland kwam er in Nederland enig verzet tegen deze nationaal-socialistische uitdaging. Tegenover het niet geheel onterecht geachte verwijt van de NSB betreffende de partijpolitieke versnippering van het Nederlandse volk (in 1933 hadden maar liefst 54 partijen aan de Tweede-Kamerverkiezingen deelgenomen) klonk onder andere de roep om 'Eenheid door Democratie', waarin een basis werd gelegd voor de naoorlogse doorbraak-poging. Maar zoals hierboven reeds opgemerkt was het veeleer de bijzondere structuur van het verzuilde partijstelsel dan een krachtige verdediging van de parlementaire democratie, die Nederland behoedde voor een grote verspreiding van rechts-autoritaire denkbeelden.

Kritiek direct na de Tweede Wereldoorlog

De ervaringen met de nazistische dictatuur in de Tweede Wereldoorlog hebben niet overal terstond geleid tot een omarmen van de parlementaire democratie. Er is al vaak op gewezen dat in de periode direct na de bevrijding nogal wat ideeën geopperd werden om dit stelsel af te schaffen, het herstel ervan voorlopig uit te stellen of het in ieder geval grondig te wijzigen.

In het voorafgaande is er al op gewezen dat reeds in de jaren dertig door velen gedachten waren geuit om tot wijzigingen in het politieke bestel te komen, niet alleen van de kant van extreem-rechts. De bevrijding leek een goed moment om met een schone lei te beginnen. Op eliteniveau was tijdens de oorlog over de toekomst van de staatkundige structuur veelvuldig gesproken (onder andere in het gijzelaarskamp te Sint-Michiëlsgestel). Er moest iets veranderen, het kon niet zo doorgaan als in de jaren dertig. De meningen over de gewenste richting van de verandering liepen echter uiteen. De discussies werden gevoerd rond twee in elkaars verlengde liggende thema's: staatsrechtelijke veranderingen en maatschappelijke vernieuwingen. Het eerste thema centreerde zich rond het herstel van de vertegenwoordigende lichamen; het tweede rond het vernieuwen van het partijstelsel.

De snelle terugkeer van het parlementaire stelsel sprak voor sommigen niet voor zich. Aanpassing aan de 'moderne' tijd betekende voor deze vernieuwers vaak versterking van het uitvoerend gezag. Ook koningin Wilhelmina had in Londen opvattingen geventileerd die zich niet altijd verdroegen met het democratisch denken. Het parlement mocht wat haar betrof voor een bepaalde overgangstijd worden uitgeschakeld. Zij stond in deze opvatting niet alleen. In het reeds in 1944 bevrijde katholieke zuiden had het Militaire Gezag grote macht verworven doordat de gehoopte bevrijding van geheel Nederland uitbleef. Het weer uit handen geven van die macht aan civiele autoriteiten zou het MG moeilijk vallen. Eveneens in het zuiden werd in november 1944 het *Eindhovens Adres* opgesteld, waarin het herstel van de vooroorlogse gemeenteraden en provinciale staten 'volstrekt ongewenscht' werd genoemd en waarin gepleit werd voor colleges 'van meer beperkten omvang en samengesteld uit personen, die de mogelijkheid en noodzakelijkheid eener sterkere nationale binding op Christelijke grondslag erkennen, den opbouw van het organisch leven in onze volksgemeenschap en de aanpassing van Staats- en Rechtsleven aan de verdere eischen van den nieuwen tijd voorstaan' (geciteerd bij o.a. Bank, blz. 44). De latere katholieke premier Beel was één van de belangrijkste ondertekenaars, maar ook de sociaal-democrate Hilda Verwey-Jonker had haar handtekening er onder gezet. De oud-minister en toekomstig leider van de KVP Romme had tijdens de bezettingsjaren eveneens zijn verlangen naar een corporatieve

ordening van de staat op schrift gesteld. Erg democratisch klonk het allemaal niet, maar dergelijke opvattingen vormden geen uitzondering.

Over de toekomst van het politieke bestel werd direct na de bevrijding een uitvoerige publieke discussie gehouden. Centraal stond steeds de kritiek op de ondoeltreffendheid van het vooroorlogse stelsel. De discussie over staatsrechtelijke vernieuwing werd overigens overschaduwd door de debatten over de partijpolitieke vernieuwing. Ook hier vormde de kritiek op de verstarde politieke verhoudingen in het interbellum het uitgangspunt. Een doorbraak van het partijstelsel mislukte echter: de door een deel van de politieke elite gewenste veranderingen stuitten af op de tegenwerking van een ander deel, dat beducht was voor machtsverlies, en op de taaiheid van de maatschappelijke geledingen (zuilen), die ondanks de oorlog waren blijven voortbestaan. Pas toen in de jaren zestig de maatschappelijke verbanden zelf zich wijzigden (de zogenaamde ontzuiling) was er ook sprake van partijpolitieke vernieuwingen. In 1945/1946 bleek de ruimte hiervoor te beperkt. De oude partijen herstelden zich, zij het soms onder een andere naam en enigszins aangepast aan de 'moderne tijd'. Mede hierdoor was er geen grote meerderheid te vinden om ingrijpende staatsrechtelijke vernieuwingen grondwettelijk gestalte te geven. Voor het behoud van de parlementaire democratie is het stranden van het naoorlogse vernieuwingsstreven wellicht heilzaam geweest.

De jaren zestig en daarna

De restauratie van het vooroorlogse politieke bestel betekende echter ook dat een bepaalde stijl van politiek bedrijven werd voortgezet en zelfs nog werd versterkt. Hiertegen kwam in de jaren zestig verzet van de kant van de jongeren. Een generatie die de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog niet (bewust) had meegemaakt deed haar intrede op het politieke toneel. Maar niet slechts een generatiewisseling lag ten grondslag aan de politieke beroering. Industriële vernieuwing en economische groei, de groei naar een welvaartsstaat met de hierdoor weer toegenomen staatsinterventie, ontwikkelingen binnen de kerken en de opkomst van het medium televisie hebben evenzeer bijgedragen aan de desintegratie van het verzuilde stelsel. Wat in 1945 van bovenaf niet lukte, gebeurde (gedeeltelijk) in de jaren zestig van onderaf. Deze ontwikkelingen, die in eerste instantie binnen vooral de confessionele verbanden

zichtbaar werden, leidden er tevens toe dat de kiezers voor het eerst sinds de introductie van het algemeen kiesrecht bevrijd werden uit de traditionele zuilen. Het aantal 'electorale nomaden' nam aanzienlijk toe, waardoor partijen meer dan voorheen genoodzaakt werden de kiezers op te zoeken. Campagnes werden belangrijker, nieuwe partijen kregen hierdoor gemakkelijker een kans een zetel in de Tweede Kamer te verwerven. Maar ook de kans op demagogie en populisme nam toe.

Vooraf van de kant van de jongeren kwam er verzet tegen de regentenmentaliteit die de politieke elite kenmerkte. Het politieke bestel kwam weer onder vuur te liggen, hetgeen door sommige waarnemers - m.i. ten onrechte - als een crisis werd bestempeld. Maar anders dan vaak het geval was geweest in de periode rond de Tweede Wereldoorlog werd nu niet een teveel, maar een tekort aan democratie gesignaleerd. Politieke vernieuwing betekende nu vooral democratisering, inspraak, medezeggenschap etc. In alle geledingen van de maatschappij moest de burger meer betrokken worden bij de besluitvorming. Een democratiseringsgolf, die onderdeel was van een internationale vernieuwingsbeweging, spoelde over het land. Echter door de gelijktijdige desintegratie van bestaande maatschappelijke verbanden heeft dit in Nederland wellicht een groter effect gehad dan elders. Net als in 1945 was het vernieuwingsstreven tweeledig: zowel staatsrechtelijke als partijpolitieke veranderingen werden bepleit. Maar veel meer dan toen werd het debat nu beheerst door een opkomende nieuwe elite van voornamelijk linkse signatuur. Deze jonge intellectuelen hebben ook de toon gezet voor de discussie over de parlementaire democratie, een toon die twintig jaar later nog richtinggevend zou zijn. Geheel getrouw aan Nederlandse traditie werd de discussie in moralistische zin gevoerd: meer democratie is 'goed', wie daar tegen is, is 'fout'. Over de mogelijk averechtse effecten van de drift tot democratisering werd slechts door enkelen nagedacht.

De staatsrechtelijke voorstellen tot vernieuwing kwamen vooral van de kant van de PvdA - waar Nieuw Links de macht overnam - en van de nieuwe partij D'66. Een gekozen minister-president, herinvoering van het districtenstelsel etc. moesten de kiezer meer invloed geven en de politiek voor de kiezer verduidelijken en dichterbij brengen. De gevestigde politieke elite reageerde onder andere met de instelling van een Staatscommissie, maar concrete resultaten leverden deze pogingen eigenlijk niet op.

De voorstellen op het gebied van de partijpolitiek gingen eveneens uit van dezelfde democratiseringsgedachte. Ook hier was de kiezer koning, tenminste: dat was de bedoeling. Vergrote participatie van de burger in de publieke zaak, verjonging van de politieke elite, duidelijkheid in de politiek door middel van polarisatie tussen partijen en vaste coalitieafspraken vóór de verkiezingen en als het even kon ook een hergroepering van de partijen, waren de doelen die in naam van de kiezer werden nagestreefd. Dit streven heeft zeker gevolgen gehad. De inspraakmogelijkheden voor de burger op vele terreinen zijn vergroot en zelfs wettelijk vastgelegd. De verjonging van het parlement raakte in 1971-1972 in een stroomversnelling. Maar de enige werkelijk belangrijke hergroepering van partijen vond plaats in het confessionele kamp: de vorming van het CDA in de jaren zeventig. Een soortgelijke poging van progressieve partijen rond 1970 mislukte.

Het is echter de vraag of de kiezer, om wie het toch allemaal begonnen was, er beter van is geworden. Zoals gezegd, extra staatkundige instrumenten zijn hem of haar nog niet aangereikt. En politieke partijen veranderden weliswaar hun interne structuur, maar zagen gemiddeld genomen hun ledental dalen. Van een toegenomen participatie van het gewone lid bleek weinig; integendeel, deze verminderde eerder door de overparticipatie van genoemde nieuwe elite. De nagestreefde verminderde greep van de nationale partijleiding op de organisatie verkeerde veelal in een versterking van lokale of regionale partijelites. En vooral ter linkerzijde werden partijbijeenkomsten gereduceerd tot louter koele vergadermomenten: voor gezelligheid was weinig tijd meer. Een deel van de actieve burgers zocht zijn weg naar het parlement via niet zuil- of partijgebonden sociale bewegingen. Het mobiliserend vermogen van deze sociale bewegingen bleek vaak aanzienlijk. Partijen – ook weer met name ter linkerzijde – speelden hierop in en benadrukten hun buitenparlementaire activiteiten. De kiezers gaven echter aan dat een groot gedeelte van het voornamelijk door linkse intellectuelen gevoerde vernieuwingsdebat langs hen heen was gegaan. Althans, een werkbare progressieve kiezersmeerderheid tekende zich niet af. Dat kan bij de vernieuwers van de jaren zestig en hun aanhang frustraties veroorzaakt hebben. En dan is het gemakkelijk de werking van de parlementaire democratie daarvan de schuld te geven.

Maar er is meer. Aan het eind van de jaren zeventig zette de

economische crisis definitief door. De overheid die zich, door de geweldige groei van de welvaartsstaat, op vele terreinen zeer direct met de burger was gaan bemoeien, zag zich gedwongen tot bezuinigingsoperaties. En dat ontging de kiezer niet. Maar niet in de eerste plaats de 'portemonnee' leidde tot kritiek op de parlementaire democratie (uit opiniepeilingen bleek dat de meerderheid van de bevolking overtuigd was van de noodzaak van bezuinigingen), het was vooral ook het gebrek aan kwaliteit van de besluiten en hun soms onzorgvuldige implementatie die ergernis wekten. Het accent van de kritiek op de parlementaire democratie had zich aldus verschoven van de roep om meer democratie naar de roep om meer kwaliteit. Gecombineerd met de welhaast traditionele, niet geheel onterechte kritiek van individuele burgers en bedrijfsleven op de overvloed aan en onduidelijkheid in regelgeving door de overheid, legde deze kritiek de basis voor de discussie over de parlementaire democratie in de jaren tachtig.

Slotopmerkingen: de kritiek in de jaren tachtig

De kritiek op de parlementaire democratie in de jaren tachtig kwam in een stroomversnelling met de parlementaire enquête naar de RSV-zaak in 1983-1984. Het parlement, zo bleek, was in zijn controlerende taak in deze kwestie duidelijk te kort geschoten. Hoewel de enquête zelf succesvol was en het prestige van de Tweede Kamer – althans van enkele leden – verhoogde, bleef de kritiek voortbestaan.

Centraal in deze kritiek staat – zoals gezegd – de kwaliteit van de uitkomsten van de parlementair-democratische besluitvorming. Deze wordt te gering geacht. De oorzaken worden soms gezocht in de veronderstelde geringe kwaliteit van kamerleden, in verouderde of verstarde procedures, in de afstand van Den Haag tot de rest van Nederland, in de te grote invloed van de media die tot 'incidentenpolitiek' leidt, in de te grote bureaucratie, en vooral ook in het slaafs volgen door de coalitiepartijen van het regeringsbeleid. Verschillende klachten (en remedies) zijn zo oud als de discussie over de parlementaire democratie zelf. Beschuldigde de NSB de Tweede Kamer al niet van een te eenzijdige samenstelling en werd ook in de jaren dertig niet de constatering gehoord dat de regering slechts uit 'mandatarissen van de meerderheidspartijen' bestond? Deze voorbeelden zijn niet bedoeld om aan te geven dat dergelijke kritiek nu onterecht zou zijn. Maar wel mogen de voorbeelden duidelijk maken dat met kritiek, zeker door 'opinion-leaders', voorzichtig

moet worden omgesprongen. Kritiek zonder suggesties voor realiseerbare oplossingen kan gemakkelijk misbruikt worden om de grondslagen van de parlementaire democratie zelf aan te tasten. Bovendien is het wenselijk dat het debat over mogelijke verbeteringen in de parlementaire democratie niet alleen gevoerd wordt in de termen die in de jaren zestig door linkse intellectuelen zijn gedefinieerd. Een actievere opstelling van niet-linkse partijen en intellectuelen – en dan niet alleen vanuit een defensieve houding – zou de discussie op een hoger plan kunnen tillen en tevens kunnen voorkomen dat al te gemakkelijk teruggevallen wordt op remedies die twintig jaar of langer geleden ook al werden voorgesteld en waarvan de realisatie vooralsnog niet te verwachten valt.

Voorts dient geprobeerd te worden overspannen verwachtingen bij de burgers over wat de parlementaire democratie vermag bij te stellen, zodanig dat geen onnodige frustratie optreedt. Democratie kost nu eenmaal tijd en geld en lijkt soms minder efficiënt dan een autoritair of totalitair stelsel, maar de voordelen ervan zijn evident. Aan de andere kant moeten partijen en politici de hand in eigen boezem steken. Een te grote angst voor verlies aan macht bij aanpassingen van het stelsel aan maatschappelijke ontwikkelingen zou er uiteindelijk toe kunnen leiden dat de burger zich niet genoeg herkent in de uitkomsten van het besluitvormingsproces en zich er bijgevolg van afwendt.

Dat neemt niet weg dat er altijd wel spanningen zullen blijven bestaan tussen formele structuren en werkelijke processen. Dat is sinds het ontstaan van de parlementaire democratie altijd zo geweest, is ook niet geheel te vermijden en is zelfs tot op zekere hoogte wenselijk in een uitmondige mensen bestaande samenleving.

Enige algemene literatuur:

Algemene Geschiedenis der Nederlanden onder redactie van D.P. Blok e.a. (Haarlem 1977-1983), in het bijzonder delen 12, 13, 14 en 15.

J. Bank, *Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volks Beweging (NVB)* (Deventer, 1978).

W.A. Bongers, *Problemen der democratie* (Amsterdam, 1934).

H. Daalder, 'Politieke Instellingen en Politieke Partijen' in F. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse Samenleving sinds 1815: Wording en Samenhang* (Assen, 1985), blz. 305-339.

H.W. von der Dunk, 'De partijen en de parlementaire democratie in het interbellum' in R.A. Koole (red.), *Het belang van politieke partijen* (Groningen, 1984), blz. 41-61.

- A.A. de Jonge, *Crisis en critiek der democratie: Anti-democratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de wereldoorlogen* (Assen, 1968).
- E.H. Kossmann, *De lage landen 1780-1940: anderhalve eeuw Nederland en België* (Amsterdam, 1984⁴).
- M. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques* (Parijs, 1903).
- C.W. van der Pot en A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Zwolle, 1977¹⁰).
- A. Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw?* (Amsterdam, 1976).

II

HET FUNCTIONEREN VAN DE
PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE

Wat is er mis met onze parlementaire democratie?

H.J.L. Vonhoff*

Er is veel mis met ons politiek bestel, dat is het oordeel van commissies en van 'the man in the street'. Dus ook van mij. We moeten er echter niet al te tragisch over doen: het is altijd mis geweest met ons parlement! De noodzaak tot kritiek zal er altijd zijn zolang er parlementaire democratie bestaat. 'Het systeem deugt langs geen kant en het is op dit moment beroerder dan ooit.' En zo zal het blijven.

We moeten dat ook blijven zeggen en we mogen niet ophouden om wegen tot verbetering te zoeken. Want als wij zo nu en dan scherpe kritiek uiten op het parlementaire systeem, dan doen we dat nadrukkelijk vanuit een pro-parlementaire gezindheid. De liefde, niet de haat, spreekt. Ik heb er behoefte aan om dat te zeggen, omdat kritiek op het parlementaire systeem te vaak misbruikt wordt door diegenen die de democratie geen goed hart toedragen. Dat zullen we ons met elkaar allereerst bewust moeten zijn. Mijn onvriendelijkheden worden zo omgeven door een zachte deken van welwillendheid.

Reincultuur op het Binnenhof

Wat is één van de zware kritiekpunten op dit ogenblik op het functioneren van het parlement? Dat is de kwaliteit van de wetgeving en dat is de zorg om de procedures die worden gevolgd. Die wetgeving is vaak onsamenhangend, onbegrijpelijk en leidt heel vaak tot de noodzaak om die wetgeving weer aan te passen aan de veranderde omstandigheden. Oneigenlijk gebruik wordt er van gemaakt, soms misbruik, hetgeen wij weer pogen te repareren door verdere wetgeving en verfijning die dan op hun beurt weer leiden tot andere mogelijkheden van oneigenlijk wetsgebruik.

* Tekst van een inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 20 mei 1985.

De belastingwetgeving is daarvan het meest in het oog lopend voorbeeld. 'Reparatiewetgeving' is een term die wat dat betreft juist in die kringen is geïntroduceerd. Wij vragen ons af wat daarvan de oorzaken kunnen zijn. Mijns inziens is één van de oorzaken dat de parlementariër in zijn onafhankelijkheid wordt bedreigd. Of misschien beter gezegd: dat van de parlementariër het naleven van een aantal opgelegde gedragsregels wordt verwacht die in strijd zijn met de onafhankelijkheid die hij als parlamentslid zou moeten hebben.

Ik wil daar een paar van noemen. In de jaren zestig is er een trend geweest om parlementariërs te verbieden een andere functie naast hun parlamentslidmaatschap uit te oefenen. Dát was zijn functie en het hebben van nevenfuncties was uit den boze. Het was zelfs zover dat op dat moment ingewikkelde - en in de wereld unieke - maatregelen getroffen werden om inkomens die uit niet-parlementaire activiteiten werden gewonnen via een verfijnd systeem van aftrekregelingen te reduceren, zodat ook hier de ijver weer slecht werd beloond. Die gedachte vond toepassing in het hele politieke systeem. De burgemeester in de Kamer, de wethouder in de Kamer, zelfs het lid van de gemeenteraad in de Kamer: het was slecht en uit den boze.

Niet alleen de parlementariër mocht geen andere functies hebben. Hetzelfde schreven politieke partijen ook al voor aan statenleden en gemeenteraadsleden. Daardoor zijn er hoge barrières opgeworpen tussen het parlementair bedrijf en de samenleving. Ruimer: tussen het politieke leven en de samenleving. Ik durf te zeggen dat wij daardoor bevorderd hebben dat onze parlamentsleden in een zeker maatschappelijk isolement zijn komen te verkeren en daardoor vaak reageren op de maatschappij vanuit zeer beperkte ervaringen. Dit leidt er toe dat bij alle ijver en bij alle studie en bij alle lezen - en ik weet dat dat niet weinig is - zij toch allerlei functies onvoldoende kennen. Zo ontstaat datgene wat in de politiek altijd bedreigend is en wat ik met een niet fraaie term zou willen noemen: 'een reincultuur op het Binnenhof, waar men in een eigen sfeer voortlevend denkt dat men de maatschappij aan het regelen is, terwijl zij geheel eigen en andere gangen gaat. Dat permanente misverstand werkt er niet aan mee om de zaken te verbeteren. Daar wordt op de gebruikelijke wijze op gereageerd. Niet door dit soort barrières te gaan slopen, maar juist door te kijken of wij - gegrepen door incidenten - die barrières niet kunnen verhogen.

Een concreet voorbeeld: er is recentelijk in de Tweede Kamer een discussie geweest over het feit of er al dan niet een register moest komen waarin buitenlandse reizen van kamerleden worden genoteerd, alsmede de financieringsbron van die buitenlandse reizen. Maar elk kamerlid, elk openbaar bestuurder legt bij de ambtsaanvaarding de eed of verklaring van zuivering af. Die eed of verklaring houdt in dat iemand op geen enkele wijze giften of gaven beloofd of gegeven heeft. Die formulering is de norm waaraan men heeft te voldoen. Natuurlijk is de openbaarheid, en de daarmee verbonden onderlinge kritiek van kamerleden en kamerfracties praktisch deel van wat ik 'het zuiverend element' wil noemen, maar het oordeel is niet aan de mede-parlementariër. Het oordeel is evenmin aan een andere fractie, noch aan het presidium. Het oordeel is uitsluitend aan diegenen die in een democratie te oordelen bevoegd zijn: de kiezers. Die sturen een kamerlid al dan niet naar huis. Zij beoordelen of zij met haar of zijn functioneren waren ingenomen. De klassieke tegenwerping is daarop: 'Hoe zou de kiezer het nu allemaal weten?' Ach, zó machteloos zijn de dienaressen en dienaren van de media nu ook weer niet dat ze geen kans zien om dit soort wangedrag – al was het ook maar terzijde – nadrukkelijk over het voetlicht te brengen. De geïnformeerde, de geïnteresseerde kiezer kan dit volstrekt duidelijk zijn. Dat is nu net het aardige van democratie. Wie denkt dat hij zo'n duidelijke basisvoorwaarde kan vervangen door een soort 'collectief braafheidsgetuigen', dwaalt net zo als diegenen die menen dat een persoonsbewijs inhoudt dat iemand werkelijk betrouwbaar is. Dat komt op de persoon aan en niet op het bewijs dat hij overlegt.

Generalisten en specialisten

Dat betekent niet dat er aan de organisatie en aan de aanpak niets te verbeteren zou zijn. Maar ik denk dat wij bij het beoordelen van een parlementair systeem moeten nagaan of het inderdaad goed functioneert als controleorgaan van een regering en als medewetgever, en niet als instituut voor het bedrijven van public relations. Dat betekent dat mijn pleidooi er vooral op gericht is na te gaan hoe een aantal zaken zou zijn te verbeteren.

Dat zou kunnen beginnen bij de kandidaatstelling. Hierbij is het belangrijk dat gekeken wordt naar het vervullen van het lidmaatschap van de Tweede Kamer door meer generalistisch ingestelde kamerleden. Op dit ogenblik zien wij een sterk regionalisme

ontstaan in de Tweede Kamer: bij alle grote partijen hebben de regio's grote invloed op de kandidaatstelling. Die regionale vertegenwoordiging noopt tot een correctie doordat er toch een bepaalde deskundigheid nodig is en zo ontstaat een vorm van specialisme. Dat specialisme wordt als argument gehanteerd om een nationale correctie te krijgen op de als te sterk ervaren regionalisatie. De verdeling in specialisten en generalisten aanvaarden wij zeer gemakkelijk. Het lijkt ook logisch. De vraag is of specialisten die zich wel als specialisten gedragen ook werkelijk zo specialistisch zijn. Ik zet daar een vraagteken bij.

Nemen wij bijvoorbeeld de onderwijsspecialisten. Wie zijn dit? Het zijn mensen die bij één van de onderwijsorganisaties administratieve werkervaring hebben gehad, of gedoceerd hebben aan één van de vele vormen van onderwijs die ons land telt, dan wel onderwijs genoten hebben, dit min of meer redelijk hebben afgerond en toen onmiddellijk in de Kamer terecht zijn gekomen. Die drie categorieën doen zich voor. Het is heel duidelijk dat als ze zich dan met onderwijsvraagstukken gaan bezighouden dat specialisme zich noodzakerlijkerwijs beperkt tot die sector die ze vanuit een zekere arbeidservaring (studie-ervaring meegerekend) hebben leren kennen. Het betekent dat dit ten aanzien van het totale onderwijsvraagstuk nog geen geweldige deskundigheid behoeft in te houden; in ieder geval niet vergeleken kan worden met wat op het departement van onderwijs beschikbaar is. Toch moeten zij hun reputatie van specialist waarmaken en daar zijn dan - behalve heel hard werken, en dat gebeurt - twee voor de hand liggende wegen voor.

Dat is ten eerste het verkrijgen van informatie via de departementen die de stukken produceren. Dat is logisch, gezien mijn zojuist gemaakte opmerking. Maar het betekent ook dat die informatie vaak een sterke kleur heeft: de kleur van het departement en niet zelden ook de kleur van de betrokken ambtenaar, die, bijvoorbeeld omdat hij bepaalde procedures in de voorbereiding ten departemente niet heeft kunnen realiseren, op een gegeven ogenblik zijn gelijk alsnog via een kamerspeech komt halen.

Ten tweede kan de kennis komen van de andere groep van belanghebbenden die op een gegeven ogenblik, vanwege het verleden van de betrokken afgevaardigde, deze nog benadert met een hoeveelheid gegevens die op zichzelf ook weer moeilijk te zeven zijn. Zo lijkt het wel of wij te maken hebben met een superspecialist,

maar het is soms meer schijn dan wezen. Een pleidooi voor generalisten is daarom op zijn plaats. Dat betekent ook dat een specialisme dat het kamerlid wel behóórt te hebben tot zijn recht moet komen: het bezien of er van zinnige wetgeving sprake is, kijken of wetsartikelen in de ene categorie van wetgeving overeenkomen met categorieën in andere soorten van wetgeving. Dit houdt in dat men zich op een gegeven ogenblik concentreert op het controleren van daden van de regering en dat men geen behoefte heeft aan een stortvloed van nota's die allerlei details bevatten, die de ongecontroleerdheid vergroten en die soms in een enkel geval het karakter krijgen van pseudo-wetgeving, feitelijk ongecontroleerd in werking treden en daardoor het systeem weer op een geweldige wijze belasten. De generalist is de werkelijke specialist! Hij is namelijk de besliskundige die de parlementariër behoort te zijn en niet de pseudo-mederegeerder die degene achter de regeringstafel, of nog erger degene op de gereserveerde tribune boven, in deskundigheid probeert te overtroeven. Het is die beslissersrol die op zichzelf weer versterkt kan worden door de al eerder genoemde grotere en duidelijker maatschappelijke betrokkenheid.

Geheimtaal

Ik noem een derde zaak. Op de Kamer komt een groot aantal gebeurtenissen af. Om misverstand te voorkomen: kamerleden zijn, een enkele uitzondering daargelaten, meer dan gemiddeld ijverig, meer dan gemiddeld intelligent, meer dan gemiddeld welsprekend en veel meer dan gemiddeld geïnformeerd. Dat is ook de enige manier waarop ze kunnen functioneren. Maar dat betekent dat het onzinnig is om van ze te verwachten - behalve in spreekbeurten buiten de Kamer - dat ze niet heel intens met het werk binnen de Kamer bezig moeten zijn. Het houdt ook in dat zij inderdaad het voorrecht en het vertrouwen moeten hebben om soms in eigen geheimtaal en met eigen procedures te functioneren zonder dat dit onmiddellijk wordt afgestraft met verhalen dat het allemaal onbegrijpelijk en moeilijk en ver van de mensen is. Als een kamerlid voortdurend niet moeilijk en wel begrijpelijk is, is hij zeer waarschijnlijk een slecht kamerlid, want dan zal er allicht iets aan zijn tegenspel ontbreken.

De dorpsgek van Ukkebummele

Een verdere opmerking betreft de organisatiestructuur. Het werk in

de Kamer kan op zichzelf niet zonder meer in aanmerking komen voor een ereprijs voor efficiency. Een klein voorbeeld, maar wel kenmerkend: er zijn nogal wat kamerleden die zich doorlopend met een astmatisch piepend oproepapparaat in vergaderingen en bijeenkomsten begeven. Als op een gegeven ogenblik de dorpsgek van Ukkebummele opbelt naar het betreffende kamerlid, dan gaat zijn 'pieper'. En wat er dan ook aan de hand is en ongeacht met wie het kamerlid op dat moment in gesprek is (departementsambtenaren, collega's, met wie dan ook), hij rent naar de telefoon en gaat een gesprek voeren met de dorpsgek van Ukkebummele. Dat lijkt aardig. Het zou in elke onderneming echter onmiddellijk leiden tot ontslag, althans tot degradatie naar een functie waar zulk merkwaaardig gedrag geen kwaad kan. Selectie vindt niet plaats. Maar het betekent wel een doorbreken van allerlei procedures. Zeker, ik weet dat men nu zijn assistenten af en toe met de 'pieper' opzadelt, maar wie nog altijd een parlementair gebeuren volgt, hoort dat dat doorlopend wordt onderbroken door hels gepiep in borstzakken en tasjes. En dan ziet u de dames en heren weer wegdraven: op naar de dorpsgek van Ukkebummele! Het is duidelijk dat dat niet efficiënt kan zijn.

Het is overigens belangrijk op te merken dat de organisatie van het parlementaire werk een spiegel is van hetgeen ik aan organisatie tegenkom bij de hoofdstructuur van de rijksdienst. Dat is op zichzelf niet verwonderlijk. De organisatie van kabinet en departementen brengen op een gegeven ogenblik de Kamer ertoe zich op dezelfde wijze te organiseren in commissies, die contacten hebben met hetgeen er vanuit het kabinet tot hen komt. Vandaar dat de aanpak van de hoofdstructuur van de rijksdienst ongetwijfeld een belangrijk middel is om tevens de kwaliteit van de organisatie van het werk van de Kamer te verbeteren. Overigens niet alleen daar. Ook provincies en gemeenten zijn in hun organisatievormen in belangrijke mate afspiegelingen van de organisatie van de rijksoverheid. Wanneer die organisatie te kort schiet, heeft het parlement daar heel sterk onder te lijden.

Het zou overigens niet misstaan als de Kamer zelf bereid was een intern onderzoek in te stellen: in hoeverre het tóch mogelijk zou zijn om op eigen gezag verbeteringen tot stand te brengen. Zelfs bij een aantoonbaar geval van niet-juist meeregeren door de grenzen niet in acht te nemen, de RSV-zaak, waar alle aanleiding was voor een scherp zelfonderzoek van de Kamer, is het niet veel verder gekomen

dan het uitspreken van het feit dat dit noodzakelijk zou zijn, om vervolgens het zoeken van een zondebok hoofddoel te maken. Dit laatste was politiek mogelijk, omdat één der hoofdrolspelers nog dezelfde functie had als ten tijde van de RSV, en van dit 'gelukkige' toeval werd gebruik gemaakt om datgene wat meer fundamenteel had behoren te worden aangepakt, via een zijpad te laten verzanden in een geïsoleerde persoonlijke beoordeling. Een gemiste kans, dus hoogst onbevredigend.

Incidenten en dwarskijken

Twee opmerkingen tenslotte. De eerste. Ongetwijfeld is het zo dat kamerleden die herkozen willen worden, naar de kiezers gaan en voortgedreven worden door de media; dat versterkt de neiging om incidenten aan te grijpen meer dan structuren aan te pakken. Het oud-kamerlid Schakel formuleerde dat aldus: 'De Kamer houdt zich meer bezig met affaires dan met besognes.' Die formulering maak ik graag mede tot de mijne. Maar er zijn ook andere voorbeelden die haaks staan op wat er organisatorisch nodig is. Zodra er een maatschappelijke behoefte is moet die blijkbaar vertaald worden in een functie. Vertaald worden door het vragen om een aparte ministerspost of een staatssecretariaat. Het laatste voorbeeld daarvan, of misschien is het de eerste in de rij naar de verkiezingen toe, is er al. De heer Den Uyl heeft kort geleden het pleidooi gevoerd voor een minister van technologie. Een buitengewoon verwerpelijke gedachte vanuit organisatorisch standpunt. Zo wordt een incidentele inval of een modieus deelbelang plotseling bepalend voor ons politiek bestel. Overigens is dit voorstel politiek curieus, want dezelfde heer Den Uyl was over de rol van de technologie een aantal jaren geleden heel wat minder positief. Maar de bekeerling moet nu niet zo hard lopen dat het tot organisatorische wangedrochten aanleiding geeft.

Een tweede opmerking tot slot. In dit gehele verband is het noodzakelijk om wetgeving - en ook planprocedures (die vaak de voorwendselen zijn voor een breed ambtelijk ingrijpen en heel vaak zeer centraliserend werken waar voorgegeven wordt dat er gedecentraliseerd gaat worden) - op hun werking te bekijken door 'dwarskijkers'. Niet van buitenaf, maar door de Kamer zelf en in de eigen fractie aan te wijzen. Een dergelijke functie van 'dwarskijken' zou dáár vervuld moeten worden en ook bij de Eerste Kamer. Bij zoveel slordigheid in wetgeving en procedures wordt de rol van de Eerste

Kamer, mits maatschappelijk behoorlijk ingebed, overigens steeds belangrijker. De discussie over het voortbestaan van de Eerste Kamer is een buitengewoon oude. Maar zelden zullen diegenen die die Kamer willen verdedigen zoveel sprekende argumenten ter beschikking hebben als op dit moment.

Kortom: 'het deugt langs geen kanten', maar laten we blij zijn dat we er over kunnen praten: over dat parlement van ons.

De rol en de functie van de overheid in de samenleving

H.D. Tjeenk Willink*

Belangrijk voor de uitkomsten van een gewetensonderzoek zijn de vragen die worden gesteld en de beelden die worden gehanteerd. Gaat het bij dit parlementair gewetensonderzoek wel om het parlement? Waaraan moet het functioneren van het parlement worden afgemeten?

Rol van de overheid

Achter de vraag wat er mis is met de parlementaire democratie gaat een andere vraag schuil: wat is de rol en de functie van de overheid in onze samenleving? De discussie over die vraag wordt op een indirecte en dubbelzinnige manier gevoerd. Indirect, omdat die vraag verborgen blijft achter een aantal operaties (bijvoorbeeld deregulering). Hun consequenties voor de rol en functie van de overheid blijven buiten de discussie. Toch hebben zij wel de bedoeling om deze rol en functie te veranderen door bijvoorbeeld herstel van de marktsector. Dubbelzinnig, omdat de algemene politieke leer (het aantal regels moet terug) het politieke leven van alledag (deze wet moet er komen) niet dekt.

De vraag rijst op welke problemen de operaties eigenlijk een antwoord zijn. Die problemen worden voornamelijk kwantitatief geformuleerd, de omvang van de collectieve uitgaven staat voorop. Soms is een betere overheid het doel. Vergeten wordt dan aan te geven wat onder beter moet worden verstaan.

Indirect en dubbelzinnig: het geldt ook voor de discussie over rol en functioneren van politieke partijen en parlement. De discussie spitst zich toe op de vraag hoe de relaties met de kiezers verbeterd kunnen worden; of structuren en procedures moeten worden gewijzigd; hoe de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden verstaan; of het

* Tekst van inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 20 mei 1985.

horen van ambtenaren in het parlement mogelijk moet worden gemaakt. De vraag naar de problemen die hiermee moeten worden opgelost, wordt noch gesteld noch beantwoord.

De vraag naar rol en functie van de overheid kan niet alleen worden beperkt tot organisatie en functioneren van parlement en bestuur. Veranderingen in de rol en de functie van de overheid staan niet los van maatschappelijke en economische verhoudingen. Zonder een analyse van die verbindingen valt er weinig te beginnen. De overheid leeft niet in een ijle ruimte. Zeker de moderne overheid is op veel manieren met haar maatschappelijke omgeving vervlochten geraakt. Zij maakt van die omgeving deel uit en vervult haar functies in een voortdurende wisselwerking met ontwikkelingen en processen in de samenleving. De overheid kan daar niet omheen. De druk en de belasting die dat voor de overheid met zich meebrengt kunnen niet door een aantal simpele intern organisatorische of procedurele ingrepen worden opgelost.

Ontvlechting van overheid en maatschappij is daarom vooral een schitterend parool. Ontvlechting zou alleen gerealiseerd kunnen worden door de subtiele mechanismen die de ingewikkelde verhoudingen tussen overheid en maatschappij in evenwicht houden, aan te tasten.

Spreken over de erosie van het parlement als volksvertegenwoordiging is interessant maar levert op zichzelf weinig op. Verder komen we alleen wanneer we de veranderde rol van het parlement proberen te begrijpen tegen de achtergrond van de verschuivingen in de gehele overheidsorganisatie. Die verschuivingen staan evenmin op zichzelf. Ze hangen samen met de andere eisen die de maatschappij aan de overheid is gaan stellen.

Het grote probleem in discussies over de overheid is het accent dat daarin wordt gelegd op traditionele structuren en instrumenten. Er wordt naar wegen gezocht om deze structuren en instrumenten weer bij de tijd te brengen. Onvoldoende wordt gerealiseerd dat dit alleen kan door de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen in de discussie te betrekken. Dat gebeurt meestal niet. Oude verhoudingen worden opnieuw opgepoetst, nieuwe ontwikkelingen genegeerd. Toch is er achteraf verbazing dat van pogingen tot verandering niets terechtkomt.

Als regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst probeer ik in de *Jaarberichten* die politieke, ambtelijke en maat-

schappelijke verhoudingen te belichten. Het is opvallend dat een politieke discussie over die analyses niet plaatsvindt. Toch is het onaannemelijk dat deze analyses zonder meer door alle politieke partijen worden onderschreven. Ook over de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst heeft noch in de minister-raad noch in het parlement ooit een discussie plaatsgevonden. Door gebrekkig zicht op de problemen verliezen parlement en politieke partijen hun greep op de oplossing.

Rol van het parlement

Achter de discussie over het functioneren van het parlement gaat een discussie schuil over de functie die het parlement moet vervullen. 'Hoe hoger de verwachtingen van de macht (van het parlement), hoe vaker de teleurstelling over wat het parlement blijkt te vermogen en hoe groter de somberheid over – nog te bewijzen – achteruitgang in parlementaire invloed.'¹ Dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen heeft nooit betekend dat het parlement het centrum van de macht vormde. Integendeel.

In het overheidsbeleid hebben zogenaamde intermediaire structuren een belangrijke rol gespeeld. Verzuilde organisaties bemiddelen tussen burger en overheid.

In die organisaties herkenden zich grote delen van de bevolking. De uitkomsten van hun bemiddeling waren hanteerbaar voor regering en parlement. Daartegenover stond de betrekkelijke onduidelijkheid in verantwoordelijkheden. Wie doet wat, op welk moment.

De verzuilde organisaties verloren een belangrijk deel van hun bemiddelende functie. Dat was behalve oorzaak ook een gevolg van de groeiende overheidsbemoeienis. De invloed van ministers en ambtenaren nam toe! Zij, niet het parlement, gingen de bemiddelende rol vervullen die vroeger elders werd gespeeld. Het parlement werd gedwongen zich steeds meer te oriënteren op de beleidsvorming door ministers en departementen. De (formeel) relaties tussen (fractie-)specialisten in het parlement en maatschappelijke organisaties werden geslecht. Ook daardoor konden de contacten met de departementen toenemen. In samenstelling en ondersteuning probeerde het parlement zich te meten met die departementen.

De gedachte dat althans binnen de overheid het parlement het voor

het zeggen heeft is daaraan niet vreemd. Het leidt soms tot strijd op de vierkante centimeter. De vraag of die vierkante centimeter in de uitvoering van het beleid is terug te vinden wordt zelden gesteld. Naarmate de contacten tussen parlementsleden en departementen toenemen, gaan beiden meer op elkaar lijken. De wederzijdse afhankelijkheid wordt groter, maar ze wordt niet erkend. Daardoor lopen parlementsleden steeds het gevaar de politieke verlengstukken van de departementen te worden. Het parlement kan zijn eigen rol tegenover de bureaucratie niet spelen.

Hoorzittingen, ombudsman en staatsrechtelijke vernieuwing hebben geen tegenwicht kunnen vormen. De concurrentie tussen partijen, noodzakelijke voorwaarde en uitvloeisel van een meerpartijstelsel, heeft dat tot nu toe verhinderd. Een uitzondering vormde het onderzoek van de enquêtecommissie RSV. Daarbij waren dan ook vele kabinetten betrokken. In zijn beoordeling van de resultaten heeft het parlement - althans tot nu toe - opnieuw gefaald.

Van uitvoering naar macht

Achter de discussie over de invloed van de uitvoerende macht gaan normen schuil over hoe departementen zouden behoren te functioneren. Die normen zijn sterk gericht op structuren en procedures, nauwelijks op de kwaliteit van het uiteindelijke produkt.

Ook die structurele en procedurele normen zijn niet eenduidig. De departementen zijn niet alleen gróte organisaties, ook politieke en publieke organisaties. Als grote organisatie worden aan de departementen bedrijfsmatige eisen gesteld. Als politieke organisatie zijn ze onderworpen aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Als publieke organisatie moeten hun beslissingen voldoen aan regels van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Gelijktijdig moet aldus aan verschillende normen worden voldaan. Die normen bepalen formeel het beleidsproces. Hun feitelijke invloed voor het handelen van ministers en ambtenaren is minder duidelijk. Wat is bijvoorbeeld de betekenis van beroepsnormen, die de vele deskundigen in de departementen aanleggen? Wat is de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de verhouding tussen ministers en departement? Wat is de consequentie van de eis tot rechtszekerheid en rechtsgelijkheid?

Om beleid te kunnen voeren moeten ministers en hun ambtenaren tegengestelde belangen verzoenen. Parlementsleden, ministers,

ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk geraakt. Tegengestelde belangen en wederzijdse afhankelijkheid zijn de kenmerken van relaties tussen onderhandelaars. Ministers moeten onderhandelen. Ambtenaren spelen een belangrijke rol in onderhandelingen, die formeel de minister voert. Dat geldt met name voor beleidsambtenaren in Den Haag.

Departementen zijn in vele opzichten onderhandelingsorganisaties. Het beeld van de departementen is echter nog steeds het beeld van een samenwerkingsorganisatie. Daaraan wordt hun functioneren afgemeten. Met bezweringsformules, als algemeen belang, samenhang, collectieve verantwoordelijkheid, coördinatie, wordt geprobeerd deze kloof tussen norm en feit te dichten. Dat leidt tot meer procedures en structuren. Dat leidt ook tot een versluiering van belangentegenstellingen en verantwoordelijkheden. Dat leidt tenslotte tot het minimaliseren van de onderlinge problemen in plaats van tot het optimaliseren van het beleidsresultaat.

Uitvoering verwaarloosd

Parlementsleden hebben weinig aandacht voor de uitvoering en de resultaten van het beleid. Daarin zijn nu juist wel de burgers geïnteresseerd. Parlementsleden beschouwen hen vooral als kiezers. Er zijn allerlei signalen van buiten Den Haag dat het beleid niet past op wat de burgers kunnen begrijpen en accepteren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik. De afstand tussen de Haagse wereld en de wereld waarin de burgers leven is groot.

Het zijn met name de uitvoerders van het beleid die met de gevolgen van die afstand worden geconfronteerd. Uitvoerders zijn mensen die zorgen dat de uitkeringen op tijd worden betaald, de buurt veilig is, onderwijs wordt gegeven. Met hen hebben de burgers te maken. Hun klachten zijn: er zijn te veel en te ingewikkelde regels binnen de overheid zélf. Regels die niet passen op plaatselijke situaties en plaatselijke oplossingen. Regels die samenwerkingsverbanden en vernieuwingen blokkeren. In het *Jaarbericht* 1985 ben ik daar dieper op ingegaan.

De parlementaire verwaarlozing van de uitvoering, de afhankelijkheid van ministers en departementen wreekt zich nu. Als beleidsplanning en sturing van maatschappelijke ontwikkelingen vooraf maar beperkt mogelijk zijn, krijgt het beleid vorm in de

uitvoering. De politieke afhankelijkheid van de uitvoerders, hun mogelijkheden en motivatie groeien. Als in tijden van bezuinigingen niet ieder tevreden kan worden gesteld, adviescolleges worden gepasseerd, ministers hun eigen verantwoordelijkheid nemen, is aandacht voor de uitvoerbaarheid en de uitvoering van het beleid extra nodig. Op basis van de resultaten van het beleid moet immers de overeenstemming worden bereikt, die vooraf niet haalbaar was. Als de twijfel groeit over de pretenties van de overheid zelf, kan de uitvoering inzicht bieden in wat de overheid kán en welke middelen daarvoor nodig zijn. Thans staan de middelen soms in geen verhouding met het beoogde doel.

Afstand overbruggen

In een rechtsstaat is de burger gehouden democratisch genomen besluiten te respecteren. Daar tegenover staat dat de burger door tal van rechten het overheidsoptreden kan beïnvloeden en controleren. Hij heeft kiesrecht en inspraakmogelijkheden. Hij kan zich aansluiten bij organisaties van gelijkgezinden. Hij kan door zijn mening te verkondigen de publieke opinie beïnvloeden. Er staan tal van beroepsmogelijkheden voor hem open tegen beslissingen die hij onjuist acht. Deze rechten bieden mogelijkheden om de afstand tot de Haagse departementen te overbruggen. In de praktijk zijn die mogelijkheden beperkt gebleken. Ook de pogingen om door inspraak en participatie het overheidsbeleid te democratiseren zijn niet echt gelukt.

De burgers hebben er weinig aan overgehouden. Inspraak bijvoorbeeld is vooral een instrument geworden in handen van de overheid zelf. Het gaat altijd om háár plannen en maatregelen.

Ook in zogenaamde linkse kringen is het bon ton geworden om met *dédain* te spreken over deze democratiseringspogingen van de jaren zestig en zeventig. Ik vraag me af of dat terecht is. Verloren illusies zijn dubieuze raadgevers. Zij zeggen vaak meer over de dragers van die illusies dan over de maatschappelijke werkelijkheid. Die werkelijkheid is dat de afstand tussen overheid en burgers groter is geworden. Democratisering is nodig.

Pleiten voor meer ruimte voor de uitvoerders van het beleid is alleen reëel als die uitvoerders democratisch worden gecontroleerd; als de burgers zich herkennen in het werk dat de uitvoerders verrichten; als de burgers het gevoel hebben dat zij niet alleen van de uitvoerders afhankelijk zijn, maar ook zelf invloed kunnen uitoefenen.

Om deze voorwaarden te vervullen zijn nieuwe democratiseringspogingen nodig. Die pogingen zullen moeizaam verlopen. Participatie in de beleidsuitvoering stelt hogere eisen dan (incidentele) participatie in de beleidsvorming. De effecten van die uitvoering zijn directer voelbaar in het dagelijks bestaan van mensen. De meest geschikte vormen voor die participatie zijn nog niet bekend. Er is weinig ervaring. In bepaalde sectoren tekenen zich ontwikkelingen af. Ik denk bijvoorbeeld aan ideeën over zelfbeheer op het terrein van de huisvesting en de energievoorziening. Het risico dat die ideeën niet serieus genomen worden is groot. Nog groter is het risico dat die ideeën in de kiem worden gesmoord omdat zij niet in bestaande patronen passen.

Als de burger érgens aan bod kan komen, is het bij de uitvoering. Zijn invloed op de beleidsvorming zal altijd beperkt zijn. In Den Haag zijn het maatschappelijke organisaties die de belangen van hun achterban behartigen. De banden met die achterban zijn vaak niet erg hecht. Er moet alles aan gedaan worden om die banden te verstevigen. Toch zal de individuele burger daarmee maar beperkt gediend zijn. Belangrijker is het burgers in hun directe omgeving zeggenschap te geven in beslissingen die rechtstreeks hun dagelijks bestaan raken.

Wanneer ik daarom pleit voor meer parlementaire aandacht voor de uitvoering is dat om de burgers meer kansen te geven, te zorgen dat zij door de overheid niet in de knel komen. Het is de ruimte voor de burger die het parlement moet bewaken. De interne gang van zaken binnen de overheidsorganisatie is daaraan ondergeschikt.

Uit de ervaringen in de uitvoering moet het parlement conclusies trekken voor zijn standpuntbepaling bij de beleidsvorming.

¹ J.Th.J. van den Berg, *Parlementaire democratie en stagnerende economische groei* (Staatsrechtcongres 1980).

Discussie over het functioneren van de parlementaire democratie

Panelleden

- Ondervraagden: MR H.D. TJEENK WILLINK - Regeringscommissaris
Reorganisatie Rijksdienst
H.J.L. VONHOFF - Commissaris van de Koningin in
Groningen
- Voorzitter: DRS T. PLANKEN
- Ondervragers: H. GOESSENS - journalist *de Volkskrant*
K. SORGDRAGER - journalist tv-rubriek *Den Haag*
Vandaag
H.A. VAN WIJNEN - journalist *Het Parool*

SORGDRAGER: De heer Tjeenk Willink heeft een proces beschreven van een Kamer, die in haar functioneren steeds meer gaat lijken op de departementen. Steeds bureaucratischer, steeds detaillistischer en steeds perfectionistischer... Hij heeft gezegd dat 'de gedachte dat het parlement het voor het zeggen heeft daarin een rol zal spelen'. Mag ik van hem horen dat die gedachte onjuist is? Dat de Kamer dus niet wat Ed van Thijn wel eens heeft gezegd het 'beleidsbepalend machts-centrum' is?

TJEENK WILLINK: Daar zijn we het over eens. Wat niet betekent dat de Kamer geen belangrijke invloed kan uitoefenen. Ze moet echter het accent verleggen van invloed te willen uitoefenen bij de beleidsbepaling naar invloed uitoefenen via de beleidsuitvoering. Kijk, wat weinig wordt onderkend is dat ook die departementen intern geen eenheid zijn. De afstand tussen de beleidsbepaling in Den Haag en de uitvoering in het land is groot. En wat het parlement nu doet is proberen invloed te krijgen op die beleidsbepaling in Den Haag. En wat ik bepleit is dat het dat niet volstrekt afschaft, maar dat het probeert aansluiting te vinden bij wat in die uitvoering gebeurt en aan

problemen rijst. Waarom kan ze dáár beter tegen de bureaucratie op? Omdat daar de bureaucratie in Den Haag zwak is. Den Haag weet vaak niet hoe het er in de uitvoering toe gaat. Omdat men er bijvoorbeeld domweg geen ervaring mee heeft. De Kamer moet zich daar nu eens op richten, in plaats van al die ongelooflijke energie te steken in het proberen even knap te worden als de veel grotere bureaucratie. Er zijn 170 000 ambtenaren in de departementen!

VAN WIJNEN: Ik wil mij beperken tot de stelling van de heer Vonhoff dat een parlementariër in zijn onafhankelijkheid wordt bedreigd. Hij bepleit dan om kamerleden meer nevenfuncties te geven opdat zij zich in hun oordeel over het doen en laten van de regering niet alleen maar hoeven te verlaten op voorgeschreven dictaten, maar op grond van maatschappelijke kennis daar een eigen oordeel tegenover kunnen stellen. Dat is echter, denk ik, maar een deel van het onafhankelijkheidsprobleem dat hij stelt. Een kamerlid wordt namelijk naar mijn mening op een ander punt in zijn onafhankelijkheid bedreigd. Namelijk in zijn morele onafhankelijkheid. En dat is een factor die in het geding is gebracht tijdens de RSV-enquête bijvoorbeeld...

VONHOFF: ... De kern is inderdaad dat wij van de kamerleden mogen verwachten en ook kunnen verwachten dat ze ten opzichte van hun partij, ten opzichte van hun fractie en ook ten opzichte van het kabinet altijd opereren op basis van loyaliteit. Heel zeker. Maar wel een loyaliteit in onafhankelijkheid. Dat heeft niets te maken met 19de-eeuwse idealen. Dat heeft te maken met de zuiverheid van het systeem. Ik vind daarom dat een kamerlid zich niet in stemdwangprocedures mag bevinden. Een kamerlid moet zich daaraan zonodig kunnen onttrekken. En ik wijs elk systeem af waarbij een dergelijk kamerlid daarvoor op dat moment wordt aangepakt. Maar wie onafhankelijk is neemt natuurlijk ook risico's. Dat komt er meteen bij. De kiezer zal uitmaken of die onafhankelijkheid inderdaad wel of niet gewaardeerd moet worden. En de kiezer heeft het volste recht om dan de betrokkene het bos in te sturen. Dat kan buitengewoon hard en onrechtvaardig zijn. Maar dat hoort ook bij het spel. Het omhoogstoten van onafhankelijke helden, bij voorkeur in andersmans partijen, moet natuurlijk niet een zo voortijdige canonisering in zich meedragen dat daardoor een dergelijke figuur voortaan tot de onaantastbare heiligen hoort. Want dan verwordt heiligheid, ik zeg het in deze omgeving met enige schroom, snel tot schijnheiligheid.

VAN WIJNEN: ... Maar de 'affaire-Joekes' heeft juist aangetoond hoe exceptioneel, hoe uitzonderlijk het is dat er een kamerlid is dat durft op te staan en tegen de dictatuur van het fractiestandpunt zijn eigen mening durft te volgen en daarvoor desnoods zijn hoofd te laten afhakken. Dat komt te zelden voor. Zou dat vaker voorkomen, dan zou het aanzien van dat kamerlid en – bij vermenigvuldiging – het aanzien van het parlement veel groter zijn.

PLANKEN: Maar is dit nu zo maatgevend voor wat wij soms 'het falen van een parlementaire democratie' noemen? Dit is toch in belangrijke mate een gevecht dat zich alleen op het Binnenhof afspeelt en dat toch weinig te maken heeft met het feitelijke beleid dat voor de mensen wordt gemaakt?

VAN WIJNEN: Ja, maar het speelde zich af ten overstaan van een paar miljoen televisiekijkers. Als er nou één incident is geweest dat langdurig en misschien wel systematisch gevolgd is door het publiek, dan was het dit wel. Hier werd een maatstaf geleverd door een kamerlid van morele onberispelijkheid tot en met het laatste moment. Zelfs wanneer hij een afwijkend standpunt inneemt..

GOESSENS: Ik wil even terug naar het verhaal van de heer Tjeenk Willink. ... Het is allemaal heel mooi wat hij zegt, maar ik moet toch steeds denken aan het mechanisme zoals dat in Den Haag werkt: de overleving van de coalitie. Zij die aan de macht zijn, willen aan de macht blijven. Ze verzinnen een aantal maatregelen en die werken al dan niet. Dat doet er niet toe zolang zij die vier jaar maar halen. En dan is het wel mooi om te zeggen dat de kiezer beslist, maar zo duidelijk liggen de issues lang niet altijd...

TJEENK WILLINK: Kijk, we zijn het er allemaal over eens dat op dit moment de overleving van de coalitie een belangrijke rol speelt. Ik ben niet degene die daar constant schande over roept, want als de coalitie uiteenvalt en je hebt een half jaar kabinetsformatie, is dat ook niet alles. Maar als je dat constateert en je stelt vervolgens vast dat daar een aantal effecten uit voortvloeit die je onwenselijk acht, dan kan je twee dingen doen. Je kunt zeggen: de mens zij goed vanaf morgen. Dus: de politieke partijen moeten zich losser van het regeerakkoord opstellen. Maar dat is met het hoofd in de wolken lopen. Je kunt ook constateren dat er een aantal problemen rijst bij de uitvoering van het beleid in de

maatschappij, waar dat parlement weinig aandacht voor heeft, terwijl dat ook de zwakheid van de departementen in Den Haag is. Men kan zich dus afvragen of de zwakheid van het parlement tegenover de bureaucratie juist niet daar versterkt zou kunnen worden waar Den Haag zwak is.

Vragensteller uit de zaal: Ik heb een vraag aan beide inleiders. De heer Tjeenk Willink zegt dat de Tweede kamer meer aandacht moet besteden aan de uitvoering van het beleid; dus dat is meer op lokaal niveau. De heer Vonhoff zegt dat de kiezer degene is die het uiteindelijk voor het zeggen heeft. Mijn vraag is de volgende. De kiezer heeft het misschien wel voor het zeggen, maar hij kiest niet zozeer, hij brengt zijn stem uit. Wie kiest wel in ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging? Dat zijn de partijbesturen... Zou het niet verstandiger zijn om na te denken over een ander kiesstelsel? Bijvoorbeeld een vorm van districtenstelsel. Dan kan enerzijds tegemoet gekomen worden aan wat de heer Tjeenk Willink zegt: in ieder geval kan de kiezer aandacht besteden aan wat er op lokaal niveau gedaan is door de vertegenwoordigers. En anderzijds aan wat de heer Vonhoff zegt: de kiezer kan meer een reële keus maken.

Tjeenk Willink: Als je nu constateert dat dat na lange discussies niet haalbaar is gebleken, dan zul je moeten zoeken naar andere middelen. Je kan opnieuw kijken of je iets aan het kiesstelsel moet doen of – wat een mooie commissie ook nog heeft bedacht – aan de wijze waarop formaties plaatsvinden en of je eventueel een referendum moet houden. Maar zolang dat niet mogelijk is, zou je moeten kijken of in het huidige stelsel dat contact met wat er werkelijk aan de hand is beter kan verlopen dan nu.

Vanhoff: Ik voel niets voor een verandering van het kiesstelsel. Zowel het Engelse, het Franse als ook het Amerikaanse kiesstelsel, die in de richting gaan van een districtenstelsel, leiden er op soms ingewikkelde manieren toe dat gedurig minderheden aanzienlijke meerderheden in zetels kunnen krijgen.

Stafopmerking uit de zaal: Wanneer de parlementaire democratie gebrekkig functioneert, moet je voorzichtig zijn om de oplossing direct te zoeken in een andere structuur. Toen de Duitse Weimar-Republiek niet goed functioneerde, zocht men het ook in een andere

structuur. We weten wat daarachter weg is gekomen. Wat heeft Thorbecke bedoeld toen hij een model opstelde voor de Nederlandse parlementaire democratie? Die begon natuurlijk aarzelend en heeft zich in de loop der jaren geëvalueerd. Waar Thorbecke zeker aan heeft gedacht is een parlement met onafhankelijke kamerleden. Kamerleden zaten er in de eerste plaats voor zichzelf en waren verantwoording schuldig aan de kiezers, niet aan de fractie. Het dualisme dus. Parlement aan de ene kant, de regering aan de andere kant. Wat we nu zien is dat de regeringspartijen gecommiteerd worden door een regeerakkoord. We zien dat fractieleiders van de partijen in hun regelmatige overleg met de ministers van hun partij in dat kabinet weer gecommiteerd zijn aan wat de ministers besluiten in dat kabinet. Dat die fractieleden van de regeringspartijen weer gebonden zijn aan fractiediscipline. Zelfs kun je zo ver gaan dat ook de partijgeledingen, hoewel die tegenwerk zouden moeten kunnen bieden aan wat in de Tweede Kamer wordt uitgedragen, weer vastzitten aan een partijstandpunt zoals dat in de Tweede Kamer wordt geformuleerd. Zelfs de media spelen daar, in zeker opzicht, een rol in.

Het dualisme is dus zoek. Je zou twee voorbeelden kunnen noemen van situaties waar dat anders is. Ten eerste het Amerikaans Congres. Zowel in het Huis van Afgevaardigden als in de Senaat is 'lobby' mogelijk. 'Lobby' is bij ons een vies woord. Maar daar is het toch mogelijk dat conservatieve republikeinen op een gegeven moment met de democraten meestemmen. En omgekeerd. Daar is een president er nooit zeker van of hij een bepaald besluit er door kan krijgen. Daar zijn de parlementaire vertegenwoordigers nog werkelijke vertegenwoordigers die voor zichzelf spreken.

Ik wil ook een Nederlands voorbeeld noemen. Ik zie hier het kamerlid Dijkman zitten. Toen hij overstapte naar de PPR heeft hij daar zeer kritische reacties op gekregen. Ook in de pers. Puur staatsrechtelijk gezien – in het licht van zoals Thorbecke het bedoeld had – moet een parlamentslid vrij en onafhankelijk zelf zijn eigen alliantie kunnen kiezen. Ook tussentijds. Maar wat we nu zien is dat de kiezers er slechts één keer in de vier jaar aan te pas komen, dat een regering al die tijd haar gang kan gaan en dat de Kamer niet werkelijk weerstand biedt aan de regeringsmacht.

Commentaar

Het functioneren van de parlementaire democratie gezien vanuit anarchistisch perspectief

Th. Holterman

Eén van de punten van kritiek die Vonhoff op de parlementaire democratie heeft is de kwaliteit van wetgeving. Deze laat naar zijn mening te wensen over. Een ander punt van zijn kritiek is dat de parlementariër in zijn onafhankelijkheid wordt bedreigd. Deze punten van kritiek zijn niet nieuw. De anarchist Domela Nieuwenhuis formuleerde reeds aan het begin van deze eeuw soortgelijke kritiekpunten in zijn *Het parlementarisme in zijn wezen en toepassing*.¹ Zijn kritiek heeft echter een grotere reikwijdte. Ze sluit op een bepaalde manier aan bij wat Tjeenk Willink zich afvraagt. Die ziet namelijk achter de vraag wat er mis is met de parlementaire democratie de vraag naar de functie van de overheid in onze samenleving; en achter de discussie over het functioneren van het parlement de discussie over de functie van het parlement. Dat zijn vragen die ook voor Domela Nieuwenhuis spelen. Het parlement is bij hem als een tak die geënt is op de reuzeboom van het kapitalisme. Het zijn daarbij de economische voorwaarden die de politiek regelen en beheersen. En zolang de macht aan het geld is – zo luidt zijn eenvoudige hypothese – zal de macht nooit komen in de handen van de lieden die het geld niet hebben.²

Parlement: een ideologisch construct

Het gaat hier inderdaad om een 'eenvoudige' hypothese, omdat ze slechts het geld van niet-overheidspersonen of personen-substraten (in onze tijd multinationals bijvoorbeeld) als doorslaggevende machtsbron aanwijst. De maatschappelijke situatie is echter aanzienlijk ingewikkelder geworden om zonder meer een directe relatie tussen geld, macht en het disfunctioneren van het parlement aan te kunnen wijzen. Zo is de nationale staat zelf een financiële machtsfactor geworden, wanneer die staat begrepen wordt als herverdelers van financiële middelen. Maar ook al gaat

het om een eenvoudige hypothese, dan betekent dit nog niet dat de economische invalshoek om kritiek op het functioneren en de functie van het parlement te onderbouwen, gemist kan worden. Het is opmerkelijk dat die invalshoek in bijna alle 'burgerlijke' beschouwingen ontbreekt, hoe treffend de 'burgerlijke' kritiek op zichzelf ook is.

De nationale staat treedt niet alleen op als herverdelers van financiële middelen, hij is ook een zeer grote uitvoerder van werken en dienstverlener. Er gaat dus in meervoudige zin heel wat geld om. Omdat er in die sfeer 'leuke dingen voor de mensen' te doen zijn, zullen parlementariërs meer (en meer) geneigd zijn zich met beleidsuitvoering bezig te gaan houden, in plaats van de bufferfunctie van het parlement te garanderen tegen een eigenmachtig en eigenzinnig optredende nationale staat. Toen de nationale staat nog een beperkte taak had (nachtwakersstaat) kon die controle-functie mogelijk naar behoren functioneren. Nu de nationale staat een sociale verzorgingsstaat is – in onttaking? – waarbij zovelen, individuele burgers en lagere rechtsgemeenschappen (gemeenten, provincies) in materiële zin van hem afhankelijk zijn geworden, zal die controlefunctie moeten falen. Het veld is ten aanzien van de controlemomenten niet meer te overzien.

Eén van de weinigen die daar in het kader van de gestarte discussie oog voor heeft is de Groningse staatsrechtgeleerde Vis. Hij wijst er in een interview in *Hervormd Nederland* van 6 april 1985 namelijk op dat het apparaat (het parlement) waarvan politici zich bedienen een 19de-eeuws apparaat is, en als ideologisch construct de vrucht is van de Franse revolutie. Dat is nu precies het element dat steeds door (klassieke) anarchisten naar voren wordt gebracht. Zij zijn bereid op het politieke vlak in het parlement een vooruitgang te zien waar het om doorzettende volksinvloed gaat. Maar tegelijk zijn ze zo realistisch om op te merken dat die volksinvloed niet de hele bevolking toekomt maar een beperkt deel. Zij zijn dan ook niet bereid te blijven hangen in een soort kritiek zoals die bijvoorbeeld door Vonhoff en Tjeenk Willink wordt gegeven, hoewel ze die zeker kunnen delen. Daarbij ben ik ten dele voorbij gegaan aan het type kritiek dat van Den Uyl afkomstig is, en die mij enigszins onwaarachtig in de oren klinkt. Over dit laatste iets meer.

Vormen van decentralisatie

Den Uyl maakt gewag van het feit dat de regering misbruik maakt van haar machtssituatie (vergelijk zijn betoog elders in deze bundel). Welke regering maakt daar als het haar uitkomt niet misbruik van? En moet uitgesproken Den Uyl erop wijzen dat in de afgelopen jaren de staat zich versterkt heeft en de regering centralistischer is gaan optreden? Maar is dat niet iets geweest waar sociaal-democraten immer naar hebben gestreefd, als dat hun uitkwam? Het is bijvoorbeeld nog maar goed twintig jaar geleden dat in die kring het toenmalige PVDA-Eerste-Kamerlid Brongersma in het maandblad *Socialisme en Democratie* waarvan Den Uyl hoofdredacteur was mocht schrijven dat de wegen en penitentiaire inrichtingen in Portugal beter waren dan in Spanje. In Portugal verkeerden zij ook in betere staat dan op het moment in Nederland het geval was, zo meldde Brongersma. Dit alles was het resultaat van het optreden van de (Portugese) staat. 'Waar de staat dienaren vond die intelligentie aan energie paarden,' zo betoogde Brongersma, 'zijn ook bewonderenswaardige resultaten bereikt.'³

Onderwijl heeft Den Uyl geen ongelijk als hij wijst op mogelijkheden van misbruik door de regering van de machtssituatie en van haar centralistischer optreden. Dat zal hem ook vanuit een anarchistische visie worden nagegeven. Het kader voor een dergelijke optiek kan zowel voor hem als voor anarchisten ontleend worden aan eenzelfde beschouwingwijze. Die werd in 1929 al aangereikt door de sociaal-democraat In 't Veld in zijn proefschrift *Nieuwe vormen van decentralisatie*. Hij merkte daarin op: 'Men kan onder democratie verstaan de heerschappij van het volk, als geheel genomen, en dus de volkssoevereiniteit als basis van een democratische staat aanvaarden. Het is duidelijk, dat een dergelijke opvatting de decentralisatie niet gunstig gezind is.'⁴ Men kan zich nu de vraag stellen hoe in deze situatie het volk vertegenwoordigd wordt. Eén van de constateringingen kan zijn dat het volk direct na de verkiezingen terzijde wordt geschoven. De vertegenwoordigers gaan immers niet alleen met een blank mandaat op zak naar het parlement, maar zij zijn evenmin terugroepbaar ('recall'). Het is natuurlijk ook mogelijk, aldus In 't Veld, om democratie op te vatten in de zin van identiteit van regeerders en geregeerden. 'Bij deze opvatting van democratie zal de decentralisatie sterk bevorderd moeten

worden om het gestelde ideaal zoveel mogelijk te benaderen.' Dat is vanzelfsprekend. De identiteit tussen regeerders en geregeerden is immers alleen te bewerkstelligen door een ieder in het beslissingsspel mee te laten spelen. Daarvoor zal men de beslisstructuren naar een dergelijk (gedecentraliseerd) niveau moeten terugbrengen, opdat dit meespelen ook effectief kan geschieden.

Sommigen menen hierin een grote overeenkomst te kunnen herkennen tussen anarchistische noties en wat Rousseau in de 18de eeuw op dit punt leerde. Is dat correct? Anarchisme betekent: maatschappij zonder een 'archos', een regeerder. Het betekent dus niet een maatschappij zonder wet en recht en daarom betekent het ook niet maatschappij zonder orde. Vrijheid wordt immanent door die orde gegarandeerd, bijvoorbeeld door de materiële gelijkwaardigheid waarin een ieder verkeert en door de ontkoppeling van productie en consumptie (geen loonslavernij). Dit betekent echter niet dat er geen arbeidsplicht zou bestaan (wie gratis consumeert zal moeten bijdragen aan de voortbrenging van de produkten die gratis te consumeren zijn).

In zekere zin zitten anarchisten hier op dezelfde grondslag als Rousseau. Maar hoe zit het met de interpretatie van Rousseaus sociaal contract en de wijze waarop de algemene wil geacht wordt tot stand te komen? Ten eerste hechten anarchisten alleen waarde aan een functioneel contract, daadwerkelijk door de contractpartners afgesloten. Alleen tussen hen die medecontractant zijn geldt dat overeenkomsten nagekomen dienen te worden. Het contract wordt functioneel genoemd omdat er een specifiek te bereiken doel in wordt geformuleerd. Het gaat dus niet zozeer om één, maar om een veelheid aan overeenkomsten – als men het in affiniteitsgroepen al niet zonder overeenkomsten af kan. Ten tweede geldt de algemene wil alleen voor hen die uitdrukkelijk tot de formulering ervan hebben bijgedragen of er hun instemming mee betuigden. Dit kan op allerlei wijzen geschieden. Een instemming kan blijken door een stilzwijgende goedkeuring of door een uitdrukkelijk niet-tegen. Ten derde is het zo dat anarchisten mede de bescherming van minderheden in het vaandel voeren. Al met al betwijfel ik of dit alles aan Rousseau te ontnemen is (inclusief het gebonden mandaat en de recall). Maar wie daar genoeg in scheidt kan de

anarchistische optie radicaal-democratisch noemen. Daarmee ben ik terug bij de kritiek van Vonhoff en Tjeenk Willink.

Politieke organisatie

Vonhoff haast zich om op te merken dat zijn kritiek op het parlementaire systeem ingegeven wordt vanuit een pro-parlementaire gezindheid. Ik houd staande dat hetzelfde voor anarchisten geldt, als pro-parlementair de betekenis heeft van radicaal-democratisch. Het valt niet te ontkennen dat anarchisten zich immer in termen van anti-parlementarisme hebben uitgedrukt. Maar wie kennis neemt van *Solution du problème social* (1848) van de Franse anarchist Proudhon, zal tot zijn verbazing leren dat zijn reserves ten aanzien van parlementaire democratie elementen bevatten die tot op deze dag debatten daarover levendig houden.

Andere geschriften van hem maken duidelijk dat hij ook in het door hem voorgestane maatschappelijk stelsel parlementen ziet functioneren. Hij verzuimt echter niet tevens zijn opvattingen te geven over een door hem wenselijk geacht economisch stelsel, dat een bepaalde structuur moet hebben. Blijkens zijn *Du principe fédératif* (1863), waarin hij al zijn politieke en economische opvattingen nog eens samenvat, wil hij door een 'agro-industriële federatie' de burger beschermd zien tegen kapitalistische en financiële uitbuiting. Het valt anarchisten op dat het parlementarisme dit niet doet (integendeel zelfs, het legaliseert, althans legitimeert dit). Anarchisten zijn anti-parlementair omdat zij de niet-socialistische effecten van het 'kapitalistische' parlementarisme verwerpen.

Het ideologische debat tussen anarchisten en sociaal-democraten heeft vaak gehandeld over de mogelijkheden socialistische doelen via het bestaande parlement dichterbij te brengen. Hoe dit ook zij, onjuist is de mening dat anarchisten alle nut of noodzaak van parlementen hebben geloochend. Waarom zou Bakoenin dan in zijn *Revolutionaire catechismus* parlementen hebben opgenomen in de door hem beschreven en wenselijk geachte maatschappij-organisatie? Maar ook bij hem is er weer de aandacht voor een economische orde die gestoeld is op de sociale eigendom van de produktiemiddelen met zelfbeheer in de bedrijven.⁵ De politieke organisatie, inclusief parlementen, hoort ook in zijn gedachte onlosmakelijk geklonken te zitten op

economische organisatie van de sociale eigendom. Daarmee is althans een deel van de aanwezige maatschappelijk-fundamentele tegenstellingen opgelost. Dit ontlast het parlement in zoverre dat het zich niet langer hoeft bezig te houden met het eindeloos zoeken naar compromissen ten aanzien van tegenstellingen die in hun kern niet te verzoenen zijn. Dat een dergelijke maatschappelijke constellatie nog niet alle denken over vertegenwoordigingsstelsels overbodig maakt, is ook voor anarchisten zo klaar als een klontje.

Vertegenwoordigingsstelsel

In een rede van de Duitse anarchist Landauer kan men lezen dat hij tegen het oude parlementarisme is en voor het radensysteem, met als redegeving: 'ik ben niet onpraktisch; ik huldig niet de opvatting dat het volk massaal steeds alles kan afdoen; ik ben dus (...) voor een afvaardigingsstelsel; maar ik ben niet voor het vertegenwoordigingssysteem, dat het volk afdankt zodra het zijn vertegenwoordigers gekozen heeft.'⁶ Landauer heeft daarbij – in het voetspoor van de klassieke anarchisten – in het hoofd dat afgevaardigden op grond van hun bekwaamheid worden gekozen, werken met een gebonden mandaat en tussentijds teruggeroepen kunnen worden door hen die hen kozen.

Dat een dergelijk stelsel ook weer met de nodige procedurele waarborgen omkleed dient te zijn spreekt vanzelf. Het gaat nu juist om permanente controle mogelijk te maken van onderaf. Dit beginsel is ook vertaald in de decentrale en federalistische opzet van de maatschappelijk-politieke organisatie zoals anarchisten die zich voorstellen. Het moeten de lagere rechtsgemeenschappen (gemeenten, provincies) zijn die de hogere controleren en niet andersom. Want dat laatste loopt uit op een verstikkend centralistisch dirigisme, waarvan in ons staatsbestel sprake is. Opeenvolgende regeringen hebben wel decentralisatie in het vaandel geschreven, maar zijn nog niet veel verder gekomen dan decentralisatie van de muskusrat-bestrijding, door overheveling van die taak van het rijksniveau naar het provinciale niveau. Wat dit betreft drukte staatssecretaris Brokx het pregnant uit, toen hij over de roep om meer gemeentelijke beleidsvrijheid in het 'rijksverspreidingsbeleid woonwagelokaties' opmerkte dat de gemeenten 'weinig hebben begrepen van de staatsrechtelijke verhoudingen in ons land'.⁷

Verplichtingen

Het voorgaande leert dat anarchisten de kritiek herkennen die ook van 'burgerlijke' zijde op het bestaande vertegenwoordigingsstelsel te horen is. Het slecht functioneren treedt vooral daar op waar mensen geconfronteerd worden met verplichtingen waarin zij zich niet kunnen vinden. Eén van de redenen hiervoor is dat zij niet aan de formulering en vaststelling van die verplichtingen hebben kunnen meewerken. Anarchisten vinden dat men, naast het leveren van kritiek op een dergelijk stelsel van produktie van bindende beslissingen, ook op stelselwijziging moet aandringen, omdat men anders toch steeds voor de voeten geworpen krijgt dat men niets van de staatsrechtelijke verhoudingen begrijpt.

De anarchisten die ik heb geraadpleegd (klassieke zowel als recente) ontkennen evenwel niet dat het door hen voorgestane maatschappelijk-politieke kader ook verplichtingen scheidt. Zij wijzen er op dat mensen besluiten moeten respecteren die door een meerderheid genomen zijn. Wanneer het gaat om onvermijdelijke regels inzake het totale verband waarvan men deel uitmaakt – met name waar het produktie, distributie en transport betreft – beslist de meerderheid, aldus Constandse.⁸ Hij voegt daar aan toe dat ook in een vrijheidslievende vorm van socialisme beslissingen dienen te worden doorgezet als ze van vitale betekenis voor het geheel zijn, dat wil zeggen betrekking hebben op relaties tussen alle mensen. Men kan ook niet tornen, aldus Constandse, aan het beginsel dat voor een ieder die profiteert van produktie, distributie, openbare diensten of collectieve voorzieningen in beginsel een verplichting bestaat actief mee te werken aan de voortbrenging.

Anarchisten zullen opmerken dat mensen niet alleen moeten meewerken, maar zij zullen met Tjeenk Willink ook stellen dat mensen in staat geweest moeten kunnen zijn deel te nemen aan het besluitvormingsproces. De niet als anarchist bekend staande Tjeenk Willink formuleert bovendien nog een anarchistisch uitgangspunt: het is belangrijk burgers in hun directe omgeving zeggenschap te geven in beslissingen die rechtstreeks hun dagelijks bestaan raken. Domela Nieuwenhuis heeft kennelijk niet voor niets geroepen dat 'niemand zo geschikt is enige zaak te bepalen of te behandelen als hij die er persoonlijk belang bij heeft'.⁹ Hoewel Tjeenk Willink zeker niet zo ver gaat als Domela

Nieuwenhuis, betekent het voorstel van hem wel dat er wordt aangedrongen op het inbouwen van een direct democratisch element in een indirect democratische omgeving. Het zijn met name de zogenaamde 'pragmatisch anarchisten' (zoals Read en Goodman) die een soortgelijke stap-voor-stapbenadering voorstaan. Dit laat onverlet de kritiek die zij, en in dit geval kennelijk ook een rechtsgeleerde als Tjeenk Willink, kunnen hebben op de verwerpelijke wijze waarop de huidige regering inspraakresultaten terzijde schuift. Als een Brede Maatschappelijke Discussie leert dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking zich tegen uitbreiding van kerncentrales richt, dan moet een regering die meerderheid niet bruuskeren door toch zulke kerncentrales te laten bouwen. Daarmee levert ze het bewijs dat onder dekking van een krappe meerderheid in het parlement, de parlementaire democratie in zulk een geval zelf verschijnt als politieke minderheidsformatie van kapitaalsbelangen en een meerderheid van de bevolking onderdrukt, hetgeen bij de opzet van het parlementaire stelsel destijds ook de bedoeling was.

Symbool-wetgeving

Wie in een dergelijke sfeer wetgevende arbeid verricht – al is het in de gebrekkige vorm van een planologische kernbeslissing – legaliseert wetsontduiking. Om dit op te merken hoef je geen anarchist te zijn, ook iemand als de Groningse staatsrechtoloog-leraar Vis uit zich zo.¹⁰ Daar komt bij dat in ons maatschappelijk stelsel het vaak niet eens de bedoeling is om fatsoenlijke wetgevende arbeid te verrichten. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de ene groep bepaalde nog niet algemeen erkende waarden en normen in de wet bevestigd wil zien, terwijl een andere groep het niet tot uitvoering wil laten komen. De ene groep is er dan in geslaagd symbolisch te triomferen, doordat de waarden en normen waar het die groep om gaat in de wet zijn vastgelegd. De andere groep slaagt erin de wet zodanig te formuleren (vooral in de handhavingsartikelen), dat deze niet kan worden uitgevoerd of gehandhaafd, althans de doelstellingen niet worden bereikt. Onlangs verscheen daarover van Aalders een studie, waarin met name de problematiek van 'symbool-wetgeving' aan de orde komt.¹¹

Regeringen die zo openlijk hun minachting voor respectabele wensen van bevolkingsmeerderheden tonen – men denke aan

de kerncentrale- en de kruisrakettenproblematiek – en een parlement waarin zo onverholen misbruik van het wetgevingsproces wordt gemaakt, lokken van meer mensen dan alleen anarchisten kritiek uit op het parlementarisme. Dat heeft de recente discussie over het functioneren van de parlementaire democratie wel geleerd.

Noten

- ¹ F. Domela Nieuwenhuis, *Het parlementarisme in zijn wezen en toepassing* (Amsterdam, z.j. [1907?]), blz. 128 e.v. en blz. 133 e.v.
- ² *Ibidem*, blz. 118-119.
- ³ E. Brongersma, 'Revolutie nooit op zondag' in *Socialisme en Democratie* (1962), nr 5, blz. 330-351, vooral blz. 341.
- ⁴ In 't Veld, *Nieuwe vormen van decentralisatie* (Alphen aan den Rijn, 1929), diss., blz. 27-28.
- ⁵ M. Bakunin, *Prinzipien und Organisation der internationalen revolutionären Gesellschaft* (1868), *Gesammelte Werke*, Bd. 3 (Berlijn, 1924; herdr. 1975); hoofdstuk 2 uit deze *Prinzipien* is getiteld 'Revolutionärer katechismus', waarnaar ik verwijst.
- ⁶ G. Landauer, 'Gegen den alter Parlamentarismus, für das Rätesystem', Rede vor den bayerischen Arbeiterräten am 10.12.1918. Opgenomen in U. Linse, *Gustav Landauer und die Revolutionszeit 1918-1919* (Berlijn, 1974), blz. 78-79. Citaat is eigen vertaling.
- ⁷ Geciteerd in *De Nederlandse Gemeente*. (1985), nr 31/32, blz. 590.
- ⁸ A.L. Constandse, 'Het vraagstuk van de macht', in zijn bundel *Anarchisme: inspiratiebron tot vrijheid* (Amsterdam, 1979), blz. 93-111.
- ⁹ *Geschiedenis van het socialisme*, deel 3, blz. 325.
- ¹⁰ *Hervormd Nederland*, 6 april 1984.
- ¹¹ M.V.C. Aalders, *Industrie, milieu en wetgeving: de Hinderwet tussen symboliek en effectiviteit*. (Amsterdam, z.j. [1984]), diss.

III

DE KWALITEIT VAN KAMERLEDEN

Redactionele stelling

De kwaliteit van kamerleden – individueel en collectief – kan worden bekritiseerd. Zo is de sociale representativiteit gering en ontbreekt op bepaalde beleidsterreinen de noodzakelijke deskundigheid. Hierdoor is de individuele verantwoordelijkheid van kamerleden verdwenen, hetgeen nog eens versterkt wordt door de grote greep van partijen op hun vertegenwoordigers. Overigens zijn de eisen die aan kamerleden worden gesteld niet altijd reëel.

Toelichting

Op de kwaliteit van kamerleden bestaat nogal wat kritiek. Naast de soms gebrekkig geachte kwaliteit van hun besluitvorming en hun controle op de overheid, wordt onder andere de samenstelling van de Tweede Kamer bekritiseerd. Niet alle kritiek is terecht en bovendien wordt er veel van kamerleden verwacht (bijvoorbeeld: na verkiezing snel wegwijs zijn in het parlementaire bedrijf, goede voeling hebben met wat er in de samenleving en in de partij leeft, expertise op verschillende beleidsterreinen etcetera). Maar hoewel een parlementaire vertegenwoordiging nooit een exacte afspiegeling kan zijn van de maatschappelijke verscheidenheid, is de huidige samenstelling van de Tweede Kamer wel erg eenzijdig. Het merendeel der kamerleden wordt gerekruteerd uit de sectoren overheid en onderwijs. Bepaalde bevolkingsgroepen als gekleurde Nederlanders, bejaarden, vrouwen, lager opgeleiden of mensen uit de particuliere sector dringen moeilijk door tot het kamerlidmaatschap. Het Tweede-Kamerlidmaatschap is bovendien steeds meer een full-time baan op het Binnenhof, waardoor het isolement van de Kamer in de maatschappij is toegenomen. Hiermee hangt samen dat de Kamer op sommige terreinen, bijvoorbeeld het economische, te weinig expertise in huis heeft en dat de kritische gezindheid gering is. Controle blijkt vaak moeilijk te zijn (RSV). De Kamer reageert vaak traag op nieuwe ontwikkelingen (bijvoorbeeld technologische vernieuwingen).

De steeds grotere greep die de partij(top) heeft op de individuele kamerleden brengt met zich mee dat bij het maken van beslissingen het belang van de partij of de fractie de hoogste prioriteit heeft. Het individuele kamerlid moet zich steeds meer conformeren aan het fractiestandpunt, dat wordt geformuleerd door de specialist op het onderhavige terrein en/of de fractieleider. Hierdoor zijn kamerleden (met name in grote fracties) steeds minder aanspreekbaar op hun individuele verantwoordelijkheid als politicus.

Over de kwaliteit van Tweede-Kamerleden

M.P.C.M. van Schendelen*

Over de kenmerken van een goede of slechte auto bestaat tussen burgers relatief weinig meningsverschil. Het ding moet kunnen rijden, duurzaam zijn, goedkoop in verbruik en onderhoud, comfortabel enzovoort. Ontwerpers en fabrikanten van auto's trachten deze diverse verlangens te verenigen in een technisch compromis. Over de kwaliteit van het eindprodukt blijken warenonderzoekers het redelijk goed met elkaar eens te kunnen worden. Burgers geven hun kwaliteitsoordeel door hun aankoopgedrag, tot lering van menige fabrikant.

Over de kenmerken van een goede of slechte school bestaat onder burgers minder eensgezindheid. Sommigen zweren bij bijzonder onderwijs, anderen bij openbaar onderwijs. Er zijn vele didactische systemen, met elk zijn eigen aanhangers. De een wil voor zijn kind prestatiegericht onderwijs, met nadruk op verstandelijke vaardigheden, de ander verkiest een gerichtheid op een brede interesse- en karaktervorming. De verschillende verlangens kunnen niet goed in één compromis worden ondergebracht. Meer nog dan bij de constructie van een auto moeten keuzes gemaakt worden. Onderwijsdeskundigen zijn het veelal met elkaar oneens over wat de beste keuze is. Ouders kunnen hun kwaliteitsoordeel niet altijd effectief maken, omdat een betere school in de buurt ontbreekt.

Nog gecompliceerder ligt het bij de vraag naar de kwaliteit van kamerleden. Weliswaar houdt menige burger er een opvatting op na over wat 'de dames en de heren op het Binnenhof zouden moeten doen en wat ze er feitelijk van maken, maar daarmee stelt hij eerder het probleem dan dat hij het oplost. Het probleem is zelfs tweeledig: menige burger koestert zeer uiteenlopende en niet zelden onveringbare verlangens ten aanzien van kamerleden én hij verschilt in

* Tekst van een inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 22 mei 1985.

zijn pakket voorkeuren met de buurman. Dit blijkt trouwens niet alleen voor burgers te gelden, maar ook voor kamerleden zelf.

Zo is menige burger tegelijk van mening dat kamerleden deskundig behoren te zijn en als totale groep een goede afspiegeling moeten zijn van de sociale verscheidenheid van de Nederlandse bevolking. Wie het eerste wil, kan misschien theoretisch wel, maar praktisch genomen niet tegelijkertijd ook het tweede willen, want deskundigheid vooronderstelt een hoge graad van kennis en inzicht die slechts via bepaalde soorten opleiding of voorervaring verworven kan worden, maar het bezit daarvan is nu juist zeer ongelijk verdeeld over de bevolking. Beide verlangens grenzen trouwens tot aan het utopische. In heel Nederland is geen enkele geleerde te vinden die inzake alle parlementaire agendapunten deskundig is, laat staan honderdenvijftig geleerden. En een Tweede Kamer die qua sociale samenstelling een Madurodamachtige verkleining (schaal één op honderdduizend) van de Nederlandse bevolking is, behoort eveneens tot de utopieën. Elk parlement, ook in het buitenland, wordt dus onvermijdelijk gekenmerkt door vele leden die van vele kwesties weinig weten (generalisten, 'backbenchers', niet-fractiespecialisten) en door een sociale samenstelling waarbij sommige sociale categorieën ondervertegenwoordigd zijn, zoals momenteel op het Binnenhof geldt voor onder meer bejaarden, gekleurde landgenoten en vrouwen.

Dit voorbeeld van de schier onmogelijke verlangens aangaande deskundigheid en sociale representativiteit van kamerleden is er slechts een uit vele, die alle erop neerkomen dat kamerleden gezien worden als manusjes-van-alles en de Tweede Kamer als de nationale duizendpoot. Zo moeten de gekozen politici ook nog eens zorgen voor goede wetgeving, controle op de regering (waaraan zij deels zelf deelnemen, hetgeen moeilijke zelfcontrole inhoudt), kabinetsvorming en -stabiliteit, realisatie van partijprogramma's, inhaken op de actualiteit, problemen van achterbannen aan de orde stellen en tegen elkaar afwegen enzovoort.

Extra probleem daarbij is dat veel burgers, groepen en organisaties ten aanzien van kamerleden niet alleen veel moeilijk verenigbare en realiseerbare verlangens tegelijk koesteren, maar ook nog eens van elkaar verschillende pakketten verlangens hebben. Een vakbeweging verschilt dienaangaande veelal van een werkgeversorganisatie en een vakbond die gelieerd is aan een oppositiepartij veelal weer van een regeringsgezinde vakbond. Of en hoe de manusjes-

van-alles uiteindelijk hun handen moeten gebruiken en hoe de duizendpoot zich moet gedragen, zijn omstreden vragen onder zowel kiezers als gekozenen.

De kwaliteitsmeting van kamerleden is dus aanzienlijk gecompliceerder dan die van scholen, laat staan automobielen. Er ontbreekt immers een algemeen aanvaard stelsel van kwaliteitscriteria waarop kamerleden hoog of laag zouden kunnen scoren. Er zijn wel veel met elkaar wedijverende stelsels of, anders gesteld, wensbeelden ten aanzien van kamerleden. En zij plegen zo veelomvattend en veeleisend te zijn dat kamerleden nog slechts onvoldoendes kunnen oogsten. De kritische geluiden zijn welbekend: kamerleden maken slechte wetten, controleren onvoldoende, voeren te weinig partijprogramma's uit, luisteren te weinig naar 'mensen zoals ik', zijn onwetend over hoe het in de praktijk eigenlijk werkt enzovoort. Maar waar in een klas alleen nog onvoldoendes worden uitgedeeld, daar kloppen de didactische eisen niet.

Degenen die studie maken van het parlement ('parlementologen') kunnen deze hele problematiek wel in kaart brengen, maar niet oplossen. Ook de wetenschap biedt geen algemeen aanvaard, hoogste stelsel van maatstaven waaraan kamerleden zouden moeten voldoen. Wetenschappers kunnen wel beschrijven en het onderling erover eens worden hoe kamerleden feitelijk opereren en wie onder welke omstandigheden meer succesvol is in het tegemoetkomen aan bepaalde verwachtingen. Binnen de beperkte marges die het parlementaire functioneren als politiek compromis eigen zijn, kunnen zij bovendien bescheiden voorstellen tot verbetering doen. Bijvoorbeeld: hoe kamerleden beter geschoold en getraind en worden, hoe hun werklust meer hanteerbaar gemaakt kan worden, hoe hun informatie verbeterd en hun groepsbesluitvorming vergemakkelijkt kan worden, hoe kansen op solide wetgeving verhoogd kunnen worden. Maar de praktijk leert dat elk voorstel al gauw omstreden is, want het tornt aan het bestaande compromis van het parlementaire functioneren. Elk voorstel houdt immers een voorkeur voor een bepaald type kamerlid en type Tweede Kamer in en daarover wordt nu eenmaal verschillend gedacht.

De puzzel van de kwaliteit van kamerleden moet in eerste instantie meer door de burgers zelf worden opgelost. Zij zullen zich bewust moeten worden van hun overvraging van kamerleden. Zij zullen beter realiseerbare pakketten van verlangens of maatstaven moeten overwegen en het daarover meer met elkaar eens zien te worden. Nu

bestaat daarover niet eens zozeer diepgaand meningsverschil als wel, bij gebrek aan stelselmatige discussie over het parlement en zijn leden, onvoldoende opinievorming en consensus. Kamerleden kunnen aan deze discussie een zeer waardevolle bijdrage leveren en wel vooral door de even riante als riskante mythe van manusjes-van-alles zelf door te prikken. Parlementologen kunnen aan de discussie bijdragen door feiten te leveren, ervaringen uit het verleden of van elders aan te reiken en door zinnige en onzinnige argumenten van elkaar te scheiden.

Definitief opgelost wordt de puzzel nooit. Het blijft altijd tobben met puzzelstukjes. Maar zonder dat tobben kan de kwaliteit van kamerleden nooit verhoogd worden. Het is de moeite waard, want anders dan bij auto's en schooltypen is er voor dat ene gezelschap van nationale volksvertegenwoordigers geen alternatief voorradig of begerenswaardig.

Discussie over de kwaliteit van de kamerleden

Panelleden

- Ondervraagden: DRS C.P. VAN DIJK - lid Tweede Kamer (CDA)
J. KAMMINGA - voorzitter VVD
G. SCHUTTE - lid Tweede Kamer (GPV)
- Voorzitter: DRS T. PLANKEN
- Ondervragers: DR J.TH.J. VAN DEN BERG - directeur Wiardi Beckman
Stichting
DR M.P.C.M. VAN SCHENDELEN - hoogleraar politico-
logie, Erasmus Universiteit Rotterdam
MR J.J. VIS - lid Eerste Kamer d'66 en hoogleraar
staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen

Voorzitter Ton Planken opent de discussie door de discussianten te verzoeken de eigenschappen te noemen die de kwaliteit van kamerleden bepalen.

VAN DIJK: Ik zou vijf punten willen noemen. In de eerste plaats natuurlijk begrip voor de maatschappelijke problemen en gevoel voor wat er in de maatschappij daaromtrent leeft. In de tweede plaats een behoorlijke beheersing van het politieke métier, dat wil zeggen het vermogen om idealen en ideeën om te zetten in praktisch politiek werk. In de derde plaats presentatie: het vermogen om zaken niet alleen te kennen, maar ze ook naar buiten te kunnen uitdragen. In de vierde plaats een behoorlijke vakkennis op het terrein waarvoor de betrokkene in de fractie of in de Tweede Kamer functioneert. En dan tenslotte: persoonlijke integriteit.

SCHUTTE: Er is gesproken over de kwaliteit van het kamerlid, maar ik zou er op willen wijzen dat hét kamerlid net zo min bestaat als dé kiezer. Bij de vraag naar kwaliteit dient de relatie gezien te worden tussen hét kamerlid of de groep van leden die een fractie vormen en de

achterban van die groepering... Tegen die achtergrond de vraag beantwoordend denk ik dat van een kamerlid verlangd mag worden dat hij kan en wil functioneren als een horzel in de pels van zowel de regering als de medeleden in de Kamer. Wil je dat doen dan is, dunkt mij, politieke scholing in algemene zin een vereiste. Dat betekent dus dat een specialist, bijvoorbeeld een belastinginspecteur, die vóór zijn kamerlidmaatschap niet veel meer deed dan een dag tevoren lid te worden van de politieke partij, zijn avondblad en zijn vakliteratuur las, per definitie niet geschikt is als kamerlid, vóórdat hij zijn leven gebeterd heeft. Verder: maatschappelijke betrokkenheid. Dat betekent concreet dat wanneer iemand van de studentenbanken komt – al dan niet in het bezit van een waardevol papier – hij eerst zijn maatschappelijke betrokkenheid in allerlei opzichten zou moeten bewijzen voordat hij een goed kamerlid zou kunnen zijn, zeker als woordvoerder van zijn fractie op belangrijke onderwerpen. En ik zou als derde punt willen noemen: een onafhankelijke opstelling met name tegenover de regering. Eén van de grootste problemen voor de kwaliteit van de Kamer als zodanig is dat al te veel het gevoel heerst dat een deel van de Kamer, de meerderheid vormend, nauwelijks onafhankelijk kan functioneren ten opzichte van het kabinet omdat er al te gemakkelijk politieke consequenties aan verbonden worden. Als dat een kamermeerderheid is, dan is daarmee de Kamer machteloos geworden. Het instrument bij uitstek van de Kamer is dan bot geworden.

KAMMINGA: Vanuit mijn verantwoordelijkheid als partijvoorzitter denk ik eerst aan het hele college dat de liberale uitgangspunten zou moeten omzetten in beleid: de Tweede-Kamerfractie. Dat moet een evenwichtig samengestelde fractie zijn en – in tegenstelling kennelijk tot het beeld van de Tweede Kamer als geheel – denk ik dat het deze keer de VVD aardig gelukt is om een redelijk proportionele verdeling te hebben in die fractie. Vervolgens is er dan een aantal criteria waar je individuele kamerleden aan kunt toetsen. Die liggen niet zo ver van de criteria die de heer Van Dijk genoemd heeft. Belangrijk is daarbij dat een kamerlid niet aan al die criteria behoeft te voldoen, maar samen met anderen een evenwicht vormt op een wijze dat ieder met zijn eigen kwaliteit een zodanige inbreng heeft dat de fractie als geheel voldoende voor de taak berekend is om het vele werk te doen.

PLANKEN: Het is mij nog niet helemaal duidelijk wat u daarmee zegt.

Moet bijvoorbeeld het ene kamerlid integer zijn en het andere deskundig?

KAMMINGA: Nee. Maar het moet wel zo zijn dat – om een voorbeeld te noemen – het ene kamerlid wat meer deskundig kan zijn en een ander kamerlid wat sterker in de presentatie. Sommige kamerleden kunnen een geweldige deskundigheid hebben, zonder een goede relatie met de achterban te kunnen onderhouden en echt herkend te worden door die achterban.

VIS: Het viel mij op dat de heer Van Dijk heel duidelijk was met de vijf eigenschappen die een kamerlid behoort te hebben. Wat hij echter niet genoemd heeft is: representatie. En dat lijkt me toch de meest klassieke functie van de volksvertegenwoordiger.

VAN DIJK: Dat zit natuurlijk opgesloten in het eerste punt: begrip voor de maatschappelijke problemen en gevoel voor wat er leeft in de maatschappij.

VIS: Zeker, maar ik wil het toch even specificeren. Onze volksvertegenwoordiger vertegenwoordigt een gevoel en hij heeft begrip, maar hij vertegenwoordigt niet een aanwijsbare groep kiezers. Dat zou in ons stelsel ook moeilijk zijn: onze evenredige vertegenwoordiging kent geen aanwijsbare groepen die vertegenwoordigd worden, behalve het hele volk. Wat mij eigenlijk verbaast bij de kandidaatstellersprocedure bij politieke partijen is het volgende. De kiezers stemmen op de lijsttrekker. Misschien weten ze dan nog wie op nummer 2 of op nummer 3 staat en een heel enkele, sterk geëngageerde kiezer brengt nog een voorkeurstem uit. Maar over het algemeen stemt men op de lijsttrekker. Waarom heeft in de politieke partij de lijsttrekker dan ook niet de bevoegdheid om zelf die lijst samen te stellen? In de voetballerij gaat dat heel eenvoudig. Ik kan mij heel goed voorstellen dat je in ons stelsel een lijsttrekker kiest die vervolgens een team samenstelt en zegt: 'Met dit team wil ik het de eerstkomende vier jaar proberen.' Wat is daar nu eigenlijk tegen?

VAN DIJK: Ik denk dat we dan het gevaar lopen waar we juist zo beducht voor zijn: een tamelijk eenzijdige samenstelling van de Tweede Kamer. Want dat zou betekenen dat de lijsttrekker persoonlijk een doorslaggevende rol krijgt bij het samenstellen van het team. Terwijl in

het huidige systeem juist in de partijorganen zelf uit alle delen van het land kandidaten worden aangedragen en via een zekere procedure op de lijst komen. Dat schept vertrouwen bij de kiezer. Hij stemt weliswaar in overwegende mate op nummer 1, maar hij stemt daarmee niet alleen op de persoon van nummer 1, maar ook op nummer 1 van de hele lijst en op het programma van de partij.

VIS: Waarom zou een goede lijsttrekker zelf niet die evenwichtigheid betrachten? Waarom zou hij niet streven naar een zo breed mogelijke basis? Waarom zou hij zelf niet streven naar een kwaliteitsvertegenwoordiging?... Hij zou zich kunnen laten adviseren, maar dat is een kwestie van legitimatie. Nee, ik vraag het omdat we allemaal heel goed weten dat bij een aantal politieke partijen op een gegeven ogenblik het gedrang op de lijst ontstaat en er dan een heel onduidelijke beslissingsprocedure bij een dergelijke partij ligt. Daarbij dreigt soms nogal wat kwaliteit uit de fractie te verdwijnen.

VAN DIJK: Die lijstaanvoerder zal het ontzettend moeilijk krijgen. Hij kan het nooit goed doen. En hij zal onder zeer zware druk staan van mensen die goed kunnen lobbyen. Mensen die dat wat minder kunnen, komen niet op de lijst voor. Ik denk dat daarin een bijzonder groot gevaar zou schuilen.

KAMMINGA: Stelt u zich voor dat – volgens het voorstel van de heer Vis – in onze partij de fractievoorzitter de keuze zou moeten maken van wie nu bij de eerste dertig en wie bij de laatste vijftien zou moeten staan, want dat is dan de consequentie. Dat is een uitermate treurig vooruitzicht, wanneer je tegelijkertijd met die mensen moet samenwerken. Dat komt het teamwork in die fractie niet ten goede. Dus ik denk dat dat een slechte suggestie is.

Voorzitter Ton Planken leidt de discussie terug naar de door de heer Van Dijk geformuleerde criteria waaraan een kamerlid zou moeten voldoen.

VIS: Het belangrijkste punt vind ik de integriteit. Ik denk dat dat door niemand bestreden zal worden. Maar de volgende prioriteit – en dat is een operationeel soort prioriteit – zou voor mij de vakkennis op bepaalde terreinen zijn. En dan bedoel ik vakkennis die het de afgevaardigden mogelijk maakt om te schatten en vervolgens na te gaan hoe de getroffen maatregelen, waaraan zij zelf hun goedkeuring

hebben gegeven of niet, in de samenleving aankomen. Want ik denk dat de ontevredenheid over de kwaliteit van kamerleden de afgelopen periode juist daar veel mee heeft te maken. De allerbekendste voorbeelden zijn natuurlijk de tweeverdieners en de voordeurdelers. Maar ik vind het eigenlijk nog spectaculairder dat lagere overheden in opstand komen tegen een aantal maatregelen. Zij vertellen dat ook vrij uitvoerig van tevoren, maar vinden geen gehoor. Ik begrijp dat niet: er wordt van tevoren gewaarschuwd en toch leggen de kamerleden hun oor heel eenzijdig te luister bij de minister en bij de ministeriële bureaucratie. Zij zijn dus doof voor de geluiden van de mensen die het ondergaan. Hoe komt dat?

VAN DIJK: Het is ongetwijfeld zo dat vooral in deze tijd, waarin bijzonder impopulaire maatregelen moeten worden genomen die nauwelijks te vermijden zijn onder gegeven objectieve omstandigheden, er nogal wat uit de koker van de wetgevende en regelgevende macht komt waartegen verzet in de maatschappij bestaat. Maar ik zou de stelling dat de Tweede-Kamerleden geen gevoel zouden hebben voor wat er leeft in de maatschappij ten stelligste willen weerspreken. Zelfs al zouden we het niet willen, het wordt ons van dag tot dag ingewreven...

VAN SCHEDELEN: Misschien is het verstandig om op te pakken wat de heer Kamminga eerder gezegd heeft, namelijk dat de kwaliteiten van individuele kamerleden eigenlijk helemaal niet zo belangrijk zijn, als het team maar een beetje aardig in elkaar steekt. Want dat is in feite de eenheid waar alles om draait.. Ik denk evenwel dat het niet mogelijk is gehéél te abstraheren van het individuele kamerlid. Dat kan alleen al niet omdat de fractie, de groep, een abstractie is. Het zijn en blijven individuele mannen en vrouwen die met elkaar optrekken. En één van de eerste bronnen van problemen binnen een fractie is dan ook de relatie tussen het individuele kamerlid en de fractie. Aan de ene kant wordt van hem stemloyaliteit en trouw gevraagd, maar aan de andere kant wil datzelfde individuele kamerlid heel graag dat als hij eens een keer aan de bak is als fractiespecialist, die fractiegenoten ook weer achter hem aanlopen.

VAN SCHEDELEN: Bij de beoordeling van de kwaliteit van individuele kamerleden zullen we ook moeten kijken naar de omstandigheden waaronder zij opereren. Dat mag je niet los zien van het feit dat we

inmiddels in een 20ste-eeuwse situatie zitten waarin politieke groepen zijn ontstaan en waardoor er tussen politieke groepen onderhandeld moet worden. Tot die politieke omstandigheden behoort fractiegedrag en stemdiscipline. En wanneer u dan zegt: 'Toch is eigenlijk het individuele kamerlid veel mooier: de Einzelgänger, de man die van alles iets weet en in zijn eentje in Den Haag rondgaat,' dan zeg ik, Domela Nieuwenhuis citerend aan het begin van deze eeuw: 'Dan bereik je nagenoeg niets...' In de Kamer moet uiteindelijk wel een produkt gemaakt worden. En dat produkt is dat uit die verdeelde samenleving – want we zijn gewoon verdeeld met elkaar en dat is heel respectabel – ergens een besluit gevormd wordt dat min of meer kan functioneren. En wanneer u nu kritiek heeft op de kwaliteit van het eindprodukt, dan vind ik het te beperkt om alleen te gaan kijken naar één produktiemiddel, namelijk de factor arbeid: de kwaliteit van het individuele kamerlid. De kwaliteit van het produkt is niet alleen bepaald door de kwaliteit van het individuele kamerlid. Daarin spelen fracties, informatie en andere zaken een rol.

VAN DIJK: Ik denk dat we bezig zijn met een valse tegenstelling tussen aan de ene kant de collectiviteit waartoe een individu behoort en anderzijds zijn individueel functioneren. Natuurlijk is er een wisselwerking. Dat individuele kamerlid is gebonden aan zijn verkiezingsprogramma en is in zijn politieke opstelling gehouden dat naar zijn vermogen uit te voeren. Hij werkt natuurlijk niet individueel, hij werkt ook in die fractie. Maar dat is een heel subtiel wisselwerking die niet in één formule te vangen is. Zeer ervaren, gezaghebbende individuele fractieleden zullen vrijwel altijd een fiat van hun fractie krijgen, omdat men weet wat men aan ze heeft. Jongere, wat minder ervaren kamerleden – ik heb ze wel eens 'ongeleide satellieten' genoemd –, die hun eigen gang gaan, kunnen in steeds hogere mate rekenen op tegenstand in hun fractie. Dat zijn dus geen zaken die een tegenstelling vormen; die zaken liggen zeer subtiel.

PLANKEN: Wat mij opvalt is dat er waanzinnig veel overleg gevoerd wordt in de Tweede Kamer. Wordt dat nu echt effectief gedaan?

VAN DIJK: Naar mijn gevoel absoluut niet. Ik denk dat wij als Kamer een heel ineffectief gebruik maken van de verschillende instrumenten die we hebben om de regering ter verantwoording te roepen. Zoals een ieder weet hebben we zeer veel instrumenten: van schriftelijke vragen

tot interpellaties en enquêtes en daar zitten allerlei variaties tussen. We praten heel wat af in mondelinge overleggen, uitgebreide commissievergaderingen en plenaire vergaderingen. Er worden honderden vragen gesteld. Maar de gerichtheid daarvan en het effect zijn niet altijd even duidelijk. Ik denk ook dat we in het overleg dat we voeren met de regering het die bewindslieden dikwijls veel te gemakkelijk maken. Te gemakkelijk maken omdat we ons zelf zo graag horen: we houden hele verhalen waarmee een groot deel van de tijd omgaat en bedelven de minister onder een hele hoop detailvragen en dan hopen we dat er ook nog iets uit komt. Maar dat komt er meestal niet.

Je maakt het de minister echter pas moeilijk door gericht te vragen en dóór te vragen. Maar onze huidige methode staat het ministers heel vaak toe om gewoon onder je vingers uit te lopen. Als je een minister honderd vragen stelt dan is het begrijpelijk dat hij niet alle vragen kan beantwoorden. Hij maakt zijn eigen selectie en loopt dan onder je vingers uit.. Om dat te veranderen zouden we een wat andere werkwijze moeten gaan volgen. Niet de traditionele manier waarbij eerst zeven of acht woordvoerders het woord krijgen, verhalen houden en waarna de minister aan het woord komt. We zouden zeer gericht moeten doorvragen op goed gekozen punten. Daar komt toch weer een klein beetje het element van vakmanschap naar voren. Natuurlijk kan je als kamerlid niet op allerlei gebieden vakman zijn en geen detailspecialist, maar je dient een zekere kennis van je onderwerp te hebben om goed te kunnen vragen. En te weten welke informatie je nodig hebt.

VAN DEN BERG: Ik wou even doorgaan op wat Van Dijk zegt over het gericht vragen stellen. En dat sluit aan bij de positie van de fractie. Ik denk dat de discipline die een fractie oplegt eigenlijk vaak ontzaglijk overschat wordt. Dat veel van de stemdiscipline eigenlijk al bij de kamerleden zelf zit nog voordat de fractie het ze gevraagd heeft, omdat ze zich als kamerlid een machtsselement heel goed realiseren. Wat mij juist opvalt is dat de fractie aan haar individuele leden juist een grote vrijheid geeft om met name door middel van schriftelijke vragen, interpellaties en het indienen van moties zoveel mogelijk de eigen profilering te regelen. Dat is inderdaad strijdig met kamerwerk dat zich concentreert op het onderzoeken. Want dat vergt dat je een tijdlang buiten de publiciteit blijft. Maar het aantal schriftelijke vragen, moties enzovoort is zo enorm gestegen dat hoe meer de Kamer vraagt, des te minder de minister hoeft te beantwoorden. Ik zou daarom de

vraag willen voorleggen of in het management van een fractie een zodanige verandering is aan te brengen dat het gebruik van parlementaire instrumenten beperkt en versoerd wordt. Of moet ik aannemen dat fracties en fractieleiding dat voorgoed hebben opgegeven?

VAN DIJK: Ik denk dat u twee dingen op één hoop gooit. Enerzijds is dat het stellen van vragen, waardoor de fractie niet gecommitteerd wordt en die over het algemeen vrij snel doorlopen – ‘laat hem maar vragen’ –, ook al is niet altijd duidelijk wat er de bedoeling van is. Misschien haalt hij de kranten met schriftelijke vragen. Anderzijds is de vrijheid die een individueel lid krijgt op het punt van moties en amendementen veel en veel beperkter. Want moties en amendementen binden een fractie natuurlijk. En ik kan u zeggen – ik kan niet namens andere fracties spreken – dat zeker in de CDA-fractie moties en amendementen die worden voorgesteld meestal zeer uitvoerig worden besproken. Daar wordt nogal eens wat tijd aan besteed in de fractie. Dus die vrijheid van een individueel kamerlid is vrij beperkt. Nogmaals, heeft hij groot gezag in een fractie vanwege zijn ervaring, dan zal hij over het algemeen een vrijere hand hebben dan mensen die wat minder op hun eerste woord geloofd worden.

VAN DEN BERG: Maar bent u het er niet mee eens dat het aantal moties zo ontzaglijk gegroeid is dat de effectiviteit ervan zo langzamerhand best in twijfel getrokken kan worden? En is de fractie dan niet het beste middel om dat aantal te beperken en de effectiviteit derhalve groter te maken?

VAN DIJK: Daar kun je geen algemene uitspraak over doen. Er zijn moties die zeer effectief zijn. Moties die een regering vragen iets te doen of iets te laten. En die zelfs tegen heug en meug door de regering moeten worden uitgevoerd. Daarnaast zijn er dikwijls moties die een iets andere functie hebben: het vragen om verder onderzoek, het vragen aan de regering om in de toekomst eens te komen met wat meer informatie, soms het opschuiven van problemen, of het laten zien waar je staat. Dat soort moties zijn – dat ben ik met u eens – dikwijls volstrekt overbodig.

PLANKEN: Als andere suggestie om de kwaliteit van de Kamer te verbeteren is vaak het hebben van nevenfuncties genoemd.

VAN DEN BERG: Ja, ik heb meer dan eens proberen te betogen – maar word door de meest kamerleden prompt voor gek verklaard – dat het voor een kamerlid helemaal niet zo gek zou zijn dat in ieder geval het praktische verbod op betaalde nevenfuncties wordt opgeheven. Steeds worden twee redenen gegeven om het aantal nevenfuncties te beperken. Ten eerste: het kamerlidmaatschap is een baan die je volledig bezighoudt en de overbelasting is nu al groot. Ten tweede: je komt in een conflict van loyaliteiten. Ik vind beide argumenten op de keper beschouwd niet zo sterk. Veel van de overbelasting van de Kamer kan maar door één instituut geschapen worden en dat is de Kamer zelf. Kamerleden maken dus ten dele zelf uit hoe druk ze zich maken. Wat het tweede argument betreft: dat hangt er maar van af. In het Britse Lagerhuis is het heel normaal dat kamerleden hun nevenfuncties vermelden als ze een verhaal beginnen en wanneer dat een conflict van loyaliteiten zou kunnen oproepen. Dus iedereen weet waar hij aan toe is. Met andere woorden: de bezwaren zijn minder groot dan ze lijken en het voordeel is dat kamerleden althans op één terrein echt grondig thuisraken en precies die contacten hebben waarvan tegenwoordig voortdurend gezegd wordt dat zij deze missen, omdat ze eigenlijk te veel afhankelijk worden van ambtelijke informatie en van ‘informatie in zondags pak’, die voortkomt uit werkbezoeken van kamerdelegaties of kamerleden aan een afdeling of een bedrijf, etcetera.

VAN SCHENDELEN: Ik ben het hier mee oneens. Natuurlijk, kamerleden moeten meer dan op dit moment het geval is de maatschappij leren kennen. Maar de bevordering hiervan enkel en alleen via die dubbele lidmaatschappen van andere organisaties is veel te eng gedacht. Je kunt op vele manieren kennis nemen van wat er in de samenleving omgaat. Wanneer je dat doet via dubbele lidmaatschappen creëer je onmiddellijk een probleem aan de kant van het functioneren binnen de Tweede Kamer. Dergelijke problemen hebben we ook gekend toen kamerleden lid konden zijn van twee parlementen, het nationale en het Europese. Ze werden gek van de opgetelde ‘overload’ van wat er in die twee parlementen tegelijk plaatshad. Ik denk daarom dat de kamerleden bij het bevorderen van hun kennis en inzicht in wat in de samenleving plaats heeft, veel meer hebben aan een goede infrastructuur die voor die informatie moet zorgen. Ik attendeer er dan op dat we nog geen twintig jaar geleden rond fracties, politieke partijen en kamerleden een hele infrastructuur hadden van verzuilde organi-

saties. Hoe u daar verder ook over denkt, die infrastructuur was er wel en leverde erg veel informatie aan kamerleden.

PLANKEN: Mag ik die zaak dan wat verder dragen naar de heer Vis toe. Ik heb begrepen dat u als Eerste-Kamerlid vaak met vreemde ogen kijkt naar datgene wat er bijvoorbeeld over onderwijs wordt gezegd, zeker bij het gedeelte dat u zelf goed kent, omdat u aan een universiteit werkt. Klopt dat en zegt dat iets over het nut van bijbanen?

VIS: Inderdaad. Je kijkt met vreemde ogen naar de wetgeving die de minister op je afstuurt. In je dagelijkse werk heb je de ervaring van de wetgeving die onzinnig is en niet werkt. En je zegt dat dan tegen de minister en hij ontkent dat glashard. Als je in de oppositie zit, dan kan hij dat heel makkelijk doen. Misschien heeft het daar iets mee te maken. Maar ik ben er altijd weer over verbaasd. Ik vind overigens dat Van Schendelen wel een beetje overdrijft. Ik heb het gevoel dat het verbod van nevenfuncties een soort modeverschijnsel is geweest uit de jaren zestig, toen een nieuwe politieke generatie zich een weg wilde banen naar Den Haag toe en bedacht dat je geen bijbanen moest hebben. Daarmee werden een heleboel politici die op dat moment wel bijbanen hadden uitgerangeerd. Ze konden dus kiezen tussen hun bijbaan en het kamerlidmaatschap. Misschien chargeer ik een beetje, maar het is een overschatting geweest van de zuiverheid van het full-time kamerlidmaatschap.

Daar kwam nog iets ander bij waar we, denk ik, ook spijt van moeten hebben. Dat was de maximum leeftijdsgrens die gesteld werd aan het kamerlidmaatschap. Grondwettelijk en kieswettelijk mag dat eigenlijk niet. Maar politieke partijen hebben in hun statuten over het algemeen de 65-jarige leeftijdsgrens gehanteerd. Ben je ouder, dan word je door de partij niet meer kandidaat gesteld. Dat is merkwaardig: op het moment dat mensen maatschappelijk wat minder kwetsbaar worden (niet helemaal afhangen van de politiek, ook nog wel een andere kant uit kunnen, hun pensioen hebben) mogen ze geen volksvertegenwoordiger zijn. En ik heb daardoor uit de Eerste Kamer en ook uit de Tweede Kamer een aantal waardevolle mensen zien verdwijnen.

Nederlandse parlementariërs en hun kwaliteiten

Over de selectiviteit van de diagnoses en de remedies

D.J. Elzinga

1. Veelgehoord is het oordeel dat de kwaliteit van de Nederlandse parlementariërs en het parlement nogal wat te wensen overlaat. Om dat oordeel te staven worden vele argumenten aangevoerd. Het tegendeel lijkt echter met even zoveel argumenten verdedigbaar. Men kan in dat verband op de volgende punten wijzen:

- Sinds het moment dat vrijwel alle lagen van de Nederlandse bevolking de beschikking kregen over het passieve kiesrecht (1917) is het opleidingsniveau van de Tweede-Kamerleden voortdurend gestegen. In 1918 bezat 44% van de Tweede-Kamerleden een academische opleiding; in de jaren 1952, 1967 en 1984 zijn de respectievelijke percentages: 46%, 63% en 67%.
- De financiële positie van de Tweede-Kamerleden is de laatste decennia sterk verbeterd. Was het vóór de belangrijke stelselwijziging in 1968 voor vrijwel ieder Tweede-Kamerlid noodzakelijk om een betaalde nevenfunctie aan te houden, door de verdubbeling van de schadeloosstelling in 1968 is deze druk niet meer aanwezig. Het betalingsniveau is nu zodanig dat het full-time kamerlid beschikt over een bron van inkomsten die hem in staat stelt zonder betaalde nevenfuncties de verschillende parlementaire werkzaamheden te verrichten. Ook zijn er belangrijke verbeteringen aangebracht in de secundaire voorzieningen van de Tweede-Kamerleden. Bedoeld worden met name de wachtgeld- en pensioenregeling. Kon vroeger de overweging om kamerlid te worden in sommige gevallen afstuiten op de te grote onzekerheid van de politieke carrière, onder vigeur van de huidige regelingen is het politieke risico van aftreden in belangrijke mate afgedekt. Ook wordt in ruime mate voorzien in de opbouw van een adequate pensioenvoorziening.

- Jarenlang werd geklaagd over het gebrek aan wetenschappelijke en administratieve assistentie. Sinds 1964 worden op de begroting voor de Hoge Colleges van Staat bedragen beschikbaar gesteld voor fractiebijstand, administratieve bijstand aan individuele kamerleden en bureaunkosten. De BIK-regeling (Bijstand Individuele Kamerleden) geeft ieder Tweede-Kamerlid de beschikking over een administratieve kracht. De fractiebijstand is meer op het collectief gericht; de hoogte ervan is afhankelijk van de fractiegrootte. De uitgetrokken gelden zijn de afgelopen twee decennia spectaculair gegroeid. In totaal is tegenwoordig jaarlijks een bedrag beschikbaar van globaal 15 miljoen gulden. Ter vergelijking: dat is een bedrag dat niet veel minder is dan het totale bedrag dat jaarlijks wordt uitgekeerd aan schadeloosstelling en vergoedingen van de Tweede-Kamerleden (ongeveer 19 miljoen). De uitgaven voor de Tweede en Eerste Kamer te zamen zijn in de periode 1964 tot 1984 gegroeid van 7 miljoen naar 82 miljoen: ruim een vertienvoudiging. Deze kostenstijging is zeer disproportioneel indien een vergelijking wordt gemaakt met de stijging van de totale overheidsuitgaven over deze periode.
- Eveneens is de laatste decennia de politiek-inhoudelijke begeleiding die de parlementariërs van partijwege ontvangen sterk verbeterd. De activiteit en het nut van de wetenschappelijke instituten van de politieke partijen laten zich moeilijk meten. Door de overheidsondersteuning van de wetenschappelijke instituten – in 1971 werd een bedrag van f 392 000,- beschikbaar gesteld en in 1984 een bedrag van ongeveer 1,8 miljoen gulden – is de intensiteit van deze politiek-inhoudelijke begeleiding onmiskenbaar toegenomen.
- De kwaliteit van de kamerleden wordt niet alleen bepaald door opleidings-, financiële en ondersteuningsfactoren. Van ten minste even groot belang zijn uiteraard de mogelijkheden die binnen de parlementaire instituties aanwezig zijn. Om de werkzaamheden naar behoren te kunnen uitoefenen is in de naoorlogse periode een groot aantal meer en minder belangrijke wijzigingen aangebracht of tot stand gekomen in de werkwijze van het parlement. Zonder maar enigszins volledig te kunnen zijn moet in ieder geval op de volgende zaken worden gewezen:

- a. De 'parlementarisering' van de regeringsvorming. Waar in vroeger tijd de politiek-inhoudelijke rol van kamerleden en fracties in het proces van regeringsvorming betrekkelijk marginaal was, is deze met name in de periode na 1960 in sterke mate toegenomen. Via onderhandeling en regeerakkoord heeft het parlement een overheersende rol toebedeeld gekregen in de politieke constituering van het kabinet.
- b. Traditioneel wordt de sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid (het kunnen heenzenden van kabinet of minister) gezien als het belangrijkste machtswapen van het parlement. Dit middel wordt echter nog maar zeer schaars toegepast (in 1966 voor het laatst). Daaruit wordt nogal eens de conclusie getrokken dat dit de invloed van het parlement heeft teruggebracht. Vergeten wordt daarbij echter dat die sanctie nog altijd een zeer duidelijke preventieve werking heeft en tot resultaat heeft gehad dat het verantwoordingsproces geleidelijk verder is geïntensiveerd. Bij de afwikkeling van het verantwoordingsproces is het accent uitdrukkelijker bij het parlement komen te liggen. Aspecten daarvan: meer gelegenheden om de bewindslieden ter verantwoording te roepen (vragenuurtje, commissies); slechts formele gronden van de toetsing van interpellatie- en informatieverzoeken; individualisering van het vragen- en interpellatierecht; meer openbaarheid in de verhouding kabinet-parlement; verdergaande 'parlementarisering' van het ontbindingsrecht en het recht van initiatief, etcetera.
- c. In het oog springend is vervolgens de aanzienlijke verschuiving die zich heeft voorgedaan in de aard van de werkzaamheden van de Tweede Kamer. Tien à vijftien jaar geleden werd de inflatie van de mede-wetgevende taak van het parlement als een belangrijk euvel gezien. Het parlement zou worden teruggeworpen op een 'slechts' controlerende taak, terwijl de zo essentiële meebeslissende functie sterk aan betekenis zou hebben ingeboet. Vooral vanuit die gedachte zijn er in de parlementaire activiteit belangrijke veranderingen ontstaan. Op veel punten is het parlement meer gaan meeregeren. De controle achteraf is in verschillend opzicht vervangen door

controle en invloed vooraf. Uiterlijke kenmerken van die veranderde werkwijze zijn onder meer de sterke opkomst van het verschijnsel nota, maar vooral de sterk toegenomen intensiteit van de commissieactiviteit. Het zijn vooral de parlementaire commissies die in de totale parlamentsactiviteit een sterk sturende en volgende rol hebben gekregen. Vooral de verdere uitbouw van het commissiewezen heeft de parlementaire werkzaamheid de laatste decennia ingrijpend veranderd.

- d. Het meest recent is wat kan worden genoemd de 'financiering van de politieke keuzevrijheid'. Daarmee wordt het volgende bedoeld. Tot voor kort manifesteerde zich in de politiek een sterke spanning tussen wens enerzijds en haalbaarheid of realiseerbaarheid van de wens anderzijds. Partij- en verkiezingsprogramma's, evenals regeerakkoorden stonden veelal bol van de politieke verlangens. Door de betrekkelijke schaarsheid van de financiële middelen kon veelal slechts een deel van de voorgenomen doelstellingen worden gerealiseerd. De betrouwbaarheid van de verschillende politieke programma's werd daardoor in aanzienlijke mate aangetast. Het afgelopen decennium heeft op dat punt een duidelijke kentering te zien gegeven. Niet alleen regeerakkoorden worden tegenwoordig nauwkeurig doorgerekend op hun financiële/sociaal-economische haalbaarheid, dat gebeurt eveneens in toenemende mate met de verkiezingsprogramma's van de grote politieke partijen. Essentieel gevolg daarvan is onder meer dat de keuze voor het één meestal meteen zichtbaar maakt ten koste waarvan deze keuze geschiedt. De politieke keuzevrijheid van de politieke partijen, maar ook die van het parlement, is zodanig gefinancierd dat veel beter zichtbaar wordt welke prioriteiten zijn gesteld en welke belangen tegen elkaar zijn afgewogen. De betrouwbaarheid van de politiek wordt daardoor vergroot.

2. Hoe verhouden deze genoemde en niet-genoemde veranderingen (verbeteringen?) zich nu tot de veelgehoorde jammerklacht over de kwaliteit van parlement en parlementariër? Op welke wijze wordt de kwaal gediagnostiseerd en welke rol spelen daarin de hierboven gesignaleerde feitelijke en formele veran-

deringen in de positie van parlement en parlementariër? In de meest recente analyses wordt – kort samengevat – de nadruk als volgt gelegd:

- a. Een strak regeerakkoord verlamt de parlementaire invloed. De strikte binding van de regeringsfracties maakt een effectieve controle door de Tweede Kamer vrijwel onmogelijk. De oppositie krijgt nauwelijks de gelegenheid om een constructieve bijdrage te leveren.
- b. Tweede-Kamerleden begeven zich te veel in de ‘Binnenhofse’ cultuur, waardoor ze onvoldoende voeling hebben met de problemen die zich in de samenleving voordoen. De ontwikkeling die er toe heeft geleid dat vrijwel alle Tweede-Kamerleden beroepspolitici zijn heeft de parlementariër te veel in een isolement gebracht.
- c. Aan de sociale representativiteit van het parlement mankeert van alles en nog wat. In toenemende mate zijn het ambtenaren en semi-ambtenaren die de parlementaire zetels bezetten. Een sector als bijvoorbeeld het bedrijfsleven is in het parlement sterk ondervertegenwoordigd. Het zijn de zogenaamde ‘Wortwerber’ – dat zijn zij wier beroepsuitoefening aan elkaar hangt van papier en vergaderen – die zeer oververtegenwoordigd zijn.
- d. De media beheersen de politiek en niet andersom. Gevolg is dat de wijze waarop het politieke nieuws door de media wordt gepresenteerd en geselecteerd, een grove vertekening oplevert van het politieke bedrijf. De kwaliteit van de politieke besluitvorming zou dalen doordat parlementariërs een grote zucht naar publiciteit aan de dag leggen.
- e. Het primaat van de politiek is het primaat van de bureaucratie geworden. Terwijl de overheidsvoorzieningen afnemen zijn de ontelbare aantallen regels en procedures gebleven, ja zelfs toegenomen. Ook bij de afbouw van de verzorgingsstaat blijkt dat men die niet kan realiseren zonder daarvoor tal van regels en procedures te scheppen. Gevolg is dat het struikgewas van regels en procedures nog steeds betrekkelijk ondoordringbaar is.
- f. De expansie van het politieke bedrijf maakt dat de agenda van parlementariër en parlement steeds meer overbelast raakt. Maatregelen om dit te bestrijden – bijvoorbeeld door betere ondersteuning – hebben weinig soelaas gebracht.

- g. De toename van de controle vooraf heeft tot gevolg dat het parlement geneigd is zich met allerlei details te bemoeien, terwijl de controle van de hoofdlijnen van het beleid daardoor nog verder uit het zicht raakt. Vervanging van controle achteraf door controle vooraf blijkt derhalve verschillende negatieve gevolgen te hebben.

Deze lijst met klachten en kwalen is bepaald niet uitputtend. Ook door middel van allerlei andere kwalificaties probeert men duidelijk te maken dat het er met de kwaliteit van parlement en parlementariër niet goed voorstaat: 'Kamerleden kennen de problemen niet' (*De Tijd*, 24 mei 1985); 'Regeren is een kwestie van handjeklap geworden' (*De Tijd*, 14 juni 1985); 'Vertrouwen in de politiek gedaald' (*De Gelderlander*, 2 februari 1985).

Wie dit alles afzet tegen de eerder genoemde veranderingen kan niet anders dan tot de conclusie komen dat er nogal wat verschil in uitgangspunt en aankomstpunt kan zijn bij analyses als deze. Van Schendelen schrijft in dat verband in zijn oratie (1984): 'De Tweede Kamer functioneert in een kakafonische ruimte van normatieve verwachtingen.' Het verwachtingspatroon ten aanzien van de wenselijke kwaliteit van het nationale vertegenwoordigende lichaam is uiterst diffuus; de kwalificaties en diskwalificaties daarom eveneens. Die zienswijze is zeker juist. Het is om die reden wenselijk zich niet al te snel negatief en misprijzend uit te laten over parlement en parlementariër, vooral ook niet omdat parlement en politiek toch al snel in een kwade reuk komen te staan.

Een zekere terughoudendheid is bovendien geboden omdat blijkt dat de opvattingen over het parlementaire functioneren nogal trend- en conjunctuurgevoelig zijn, met als gevolg dat de kwalen en de remedies door elkaar gaan lopen. Een tweetal voorbeelden ter illustratie:

- a. In de laatste decennia is – zoals gezegd – uitgebreid vorm gegeven aan een betere bestaafing van de parlementariërs. Nu hoort men dat die bewerktuiging er vooral voor zorgt dat de parlementariërs nog verder overbelast raken. De fractie-medewerkers zouden een te grote magneetfunctie hebben. Ze bedenken zelf moties, amendementen, voeren overleg met buitenstaanders, spelen een rol in de parlementaire lobby. Wat jaren lang werd gezien als één van de remedies

lijkt tot kwaal te worden verheven. Nu moet zeker worden gezegd dat een te sterke uitbreiding van de parlementaire bestafling kan leiden tot bureaucratisering van het parlementaire bedrijf met alle nadelige consequenties van dien. Als dat inderdaad zo is dan moeten daar enige correcties op worden aangebracht, maar dat betekent nog niet dat men het verschijnsel bestafling als een evident euvel moet gaan afschilderen.

- b. In de jaren zestig, toen men eveneens een crisis in de parlementaire democratie ontwaarde, werd steen en been geklaagd over de instabiliteit en geringe daadkracht van parlement en regering. De politiek zou haar primaat ten opzichte van de samenleving hebben verloren. Allerlei staatsrechtelijke hervormingen werden aangeboden om dit primaat te herstellen en de invloed van de kiezer te vergroten. Nú gaat de kritiek uit naar de daadkracht van de regering en de stabiliteit van de politieke verhoudingen in het parlement. De regeringsfracties zouden de gevangene zijn geworden van het regeerakkoord. De regering zou ten koste van de parlementaire invloed een vrijwel blanco volmacht hebben om politieke beslissingen te nemen.

Nu kan men over de resultaten van het huidige kabinetsbeleid een zeer verschillend oordeel vellen, evident is echter dat het kabinet-Lubbers één van de meest daadkrachtige kabinetten van na de oorlog is geweest. Het primaat van de politiek is in belangrijke mate hersteld. Moet nu om de parlementaire controle te versterken weer worden teruggekeerd naar de periode waarin vele regeringsvoornemens tijdens de parlementaire behandeling aan flarden werden geschoten (*Bestek '81*)? Moet er een zodanige afstand tussen parlement en regering worden geschapen dat het meebeslissen bij de beleidsvoorbereiding weer uit het parlementaire perspectief verdwijnt? De ontkennende antwoorden lijken voor de hand te liggen. Diagnose en remedie worden door elkaar gehaald. Die selectieve diagnostiek kan men overigens waarnemen, bijvoorbeeld waar het betreft het wisselende accent op controle vooraf en controle achteraf. De conclusie moet in ieder geval zijn dat de analyses uitmunten door oppervlakkigheid; in de aangedragen oplossingen kan men dan ook niet al te veel vertrouwen hebben. Ook hier geldt dat in veel gevallen het betere de vijand van het goede is.

IV

DE INVLOED VAN DE MEDIA

Redactionele stelling

De agenda van de publieke discussie over politieke kwesties wordt in toenemende mate mede bepaald door de media, die deels zelf behoren tot een zogenaamde 'Binnenhof-subcultuur'. De wijze waarop het politieke nieuws wordt gepresenteerd en geselecteerd door de media, geeft een grove vertekening van het politieke bedrijf, die ook door politici wordt bevestigd door hun grote zucht naar publiciteit.

Toelichting

Terwijl vroeger de politieke agenda grotendeels werd bepaald door de politieke instellingen zelf, spelen de media (zeker sinds de komst van de televisie) daarin tegenwoordig een grote, wellicht te grote rol. Politieke besluiten worden vaak eerder in interviews met de pers of in televisieprogramma's bekend gemaakt dan in het parlement. De Kamer kan hierover dan pas in tweede instantie discussiëren, hetgeen het gezag doet afnemen. De media van hun kant belichten de politiek vaak zeer eenzijdig door hun nadruk op de nieuws-waarde van berichten (het incident) en op personen in plaats van zaken. Met deze personen zitten verslaggevers vaak in eenzelfde circuit. Politici dragen evenwel aan deze gang van zaken bij doordat zij weinig middelen schuwen om maar in de publiciteit te geraken.

De macht van de media

P.J. Boukema*

Het organiserend comité dat zich als hoofddoel stelt het 'Binnenhof Binnenste Buiten' te keren, heeft mij de hiervóór afgedrukte stelling aangeboden, die als uitgangspunt voor de discussie moet dienen. Aan mij werd overgelaten deze stelling te kritiseren of te bevestigen, een andere mogelijkheid is er kennelijk niet. Allergisch voor het moeten maken van keuzen tussen door anderen geformuleerde alternatieven, zal ik zowel het één als het ander doen, waarbij de lezer zelf de balans maar moet opmaken.

Vertekening

Allereerst de gestelde vertekening. De stelling lijkt uit te gaan van de gedachte dat de media in staat zouden zijn een waarheidsgetrouw beeld van het politiek bedrijf te presenteren. Die veronderstelling is echter volstrekt onjuist. De media geven per definitie een vertekend beeld van de werkelijkheid en dus ook van de politieke werkelijkheid. Steeds zal immers uit het geheel van politieke feiten en gebeurtenissen een selectie moeten worden gemaakt. Al was het alleen reeds vanwege de beschikbare plaatsruimte en zendtijd.

Als het goed is – dat wil zeggen als we met een goede journalist te maken hebben – zal de keuze vooral worden bepaald door journalistieke normen. Dat daarbij de nieuwswaarde een zeer belangrijke rol speelt ligt weliswaar voor de hand, maar draagt ook tot de vertekening bij.

Tot nu toe sprak ik over dé media. Onderscheid moet echter worden gemaakt, niet alleen tussen de pers en de omroep, maar ook binnen die media tussen de verschillende pers- c.q. omroeporganen. De omroep – en met name de televisie – brengt haar eigen verleidingen, beperkingen en mogelijkheden mee. Televisie kan moeilijk anders

* Tekst van de inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 29 mei 1985.

dan vluchtiger, oppervlakkiger én directer zijn dan de pers. En tussen de individuele pers- c.q. omroeporganen onderling bestaan grote verschillen voor wat betreft de wijze van selectie en presentatie van het nieuws. Daarbij zal bepalend zijn de vraag welke categorie kijkers of lezers men beoogt te bereiken.

Sommige media spelen in op de kennelijk bij velen bestaande behoefte aan sensatie. Zij hanteren een daarbij passend taalgebruik, en kloppen gebeurtenissen (meningsverschillen, blunders, schandalen) buiten proportie op. Andere media zullen trachten de bij hun lezers (kijkers) veronderstelde behoefte aan zakelijke, onpartijdige berichtgeving te bevredigen. Maar ook deze media mogen ter wille van hun voortbestaan niet uit het oog verliezen dat veel lezers en kijkers ook voor hun plezier lezen en kijken. Met name bij de omroep zal dit inzicht er toe leiden dat ook politieke informatie in een verstrooiende verpakking wordt aangeboden. Extra vertekening kan hiervan het gevolg zijn.

Nu spreekt de stelling niet van vertekening, maar van 'grove vertekening'. Die zou mede veroorzaakt worden door het feit dat het primair de media zijn die de agenda van de publieke discussie bepalen. Bovendien zouden de media te veel aandacht geven aan incidenten en aan personen in plaats van aan zaken. Is deze kenschets juist?

Ongenuanceerd in deze trant spreken over dé media levert op zichzelf een vertekening op. Toch moet – onder het voorbehoud van individuele uitzonderingen – worden erkend dat met name de omroep wel enige aanleiding tot dit oordeel geeft. Niet zelden worden ingewikkelde politieke problemen herleid tot persoonlijke tegenstellingen (of zelfs haatgevoelens) of wordt buitensporig veel aandacht besteed aan sappige incidenten. Een onderzoek naar overheidssteun aan de scheepsbouw lijkt uitsluitend ingesteld om de declaratiewandaden van een president-commissaris aan het licht te brengen. De vraag naar toekomstige regeringssamenwerking wordt verengd tot de kwestie of Den Uyl onder Lubbers wil dienen of omgekeerd. En als verontwaardigde boeren aan hun verontwaardiging lucht geven door een kar mest voor de deur van Braks te deponeren, neemt de verslaglegging daarvan vaak meer tijd in beslag dan de uitleg van het probleem dat tot deze kranslegging stimuleerde. Fors weergegeven incidenten blijken op enige afstand bekeken niet veel meer dan – al dan niet welriekende – lucht te zijn. Te snel wordt van (n)iets een 'zaak' gemaakt. Gemak- en sensatie-

zucht lijken te hebben gezegevierd, terwijl men zich soms niet aan de indruk onttrekken kan dat bedoeld opblazen eerder (partij)-politieke dan informatieve doeleinden dient. Een enkel programma lijkt soms meer een reclamespot voor een bepaalde politieke partij dan de vrucht van een degelijk journalistiek spitwerk.

Maar toch: er valt meer te zeggen. Allereerst dat de media een volgend karakter hebben. De politiek zal toch eerst een incident moeten hebben gebaard, alvorens de media het kunnen verslaan. Als politici zelf al begonnen zijn met het opblazen van een ballon of van zichzelf, kan men de media niet kwalijk nemen dat zij de laatste adem aanbieden om het karwei te klaren. Politici hebben soms zelf bij dat opblazen belang, vooral als zij in het verhaal de heldenrol, en hun politieke tegenstander die van domme August, onbetrouwbaar serpent of halfslachtige kwezel krijgen toebedeeld. Zo kan een monsterverbond ontstaan tussen enerzijds de politicus die zich ter wille van zijn herverkiezing moet profileren en de media die behoefte hebben aan politiek entertainment.

Voorts moet opgemerkt dat soms een incident wel degelijk een scherp inzicht kan geven in de politieke werkelijkheid. De zeven minuten die Reagan in Bitburg was geven wellicht meer inzicht in zijn taxatievermogen en historisch besef en hebben misschien verdergaande gevolgen dan alles wat hij tijdens zijn bezoek aan West-Duitsland in 1985 verder nog heeft gedaan en gezegd. Even tekenend is het optreden van de snel in vooruitstrevende katholieke kringen zaligverklarde mevrouw Wasser, die tijdens haar toespraak tot de paus bij diens bezoek aan Nederland afweek van de vooraf goedgekeurde tekst. Juist omdat deze afwijking zoveel stof deed opwaaien is het informatieve karakter van de vermelding van dit incident groot. En wie zal willen ontkennen dat de mate waarin de media aandacht gaven aan de misleiding van de Tweede Kamer door minister Van Aardenne in de rsv-affaire geheel in overeenstemming was met de ernst van dat feit?

Hoewel derhalve incidenten-journalistiek niet uitsluitend op het conto van de journalisten moet worden geschreven en hoewel het informatieve gehalte ervan niet moet worden onderschat, feit blijft dat soms als gevolg daarvan de politieke werkelijkheid meer wordt vertekend dan nodig is. De geïnteresseerde lezer of kijker - waar blijft een onpartijdige, diepgravende tv-rubriek die met name de binnenlandse politiek analyseert? - krijgt zo onvoldoende zicht op de kern van de zaak en dus geen waar voor zijn geld.

Gevolgen

Verondersteld wordt wel dat de geschetste vertekening schadelijk is voor het gezag van het politieke bestel. De argeloze burger zou als gevolg van de vertekening van het politieke bedrijf zijn vertrouwen in de parlementaire democratie verliezen. Teleurgesteld zal hij zich afwenden van de politiek of zijn toevlucht zoeken bij ondemocratische groeperingen. Ons parlementair systeem dreigt hieraan te gronde te gaan. Is deze veronderstelling juist? Ik meen dat Somberman hier heeft toegeslagen en de gevolgen te zwart geschilderd zijn. Waarom?

Allereerst denk ik dat lezers en kijkers verstandiger zijn dan soms gedacht wordt. Velen van hen zullen begrijpen dat de verschaft informatie slechts een gebrekkig inzicht kan geven van de politieke werkelijkheid en dat er meer tussen hemel en aarde bestaat dan wat *Den Haag Vandaag* te melden heeft. Trouwens: indien zij meer informatie willen hebben, dan zijn de mogelijkheden daartoe aanwezig. Censuur kennen we niet en met behulp van de Wet Openbaarheid van Bestuur kan soms een tegenstribbelende overheid tot overgave worden gedwongen.

Voorts moet rekening worden gehouden met de verschillende functies die het hanteren van de media voor de gebruikers heeft. Onderscheid is wel gemaakt tussen bijvoorbeeld degenen die kranten primair lezen om zich te amuseren en zij die zich daarnaast ook nog wensen te informeren. Voor plezierlezers vormt de vertekening een veel minder groot probleem en heeft veel minder effect dan voor de laatste categorie lezers. Hetzelfde zal voor de kijkers gelden.

Ook mag de invloed van de media - en dus van de vertekening - niet worden overschat. Er moet heel wat gebeuren voordat een mediaconsument op grond van het gebodene zijn oordeel over of houding ten opzichte van iets wijzigt. Niet zelden is de werking van de media beperkt tot een versterking van reeds aanwezige meningen. Negatieve opvattingen over het parlement kunnen wel worden versterkt door ongunstige informatie, maar nauwelijks gewekt.

Is trouwens enig wantrouwen in de politiek zo ongezonder? Het tegendeel is in april 1985 door Andeweg in het maandblad *Socialisme en Democratie* betoogd. Wantrouwen in politici - en dat lijkt me het wantrouwen te zijn dat door vertekening kan worden versterkt - blijkt bovendien vaak gepaard te gaan met vertrouwen in het parlementaire systeem als zodanig.

Is er dan geen bezwaar tegen – al of niet grove – vertekening en behoeft het journalisten en politici die daartoe bijdragen niet te worden kwalijk genomen? Dat moet wel degelijk. Burgers hebben recht op zo betrouwbaar mogelijke informatie, waaronder ik in dit verband versta nieuws en niet commentaar. Indien journalisten deze niet leveren, uit gemakzucht, onkunde of omdat zij politieke of financiële doeleinden najagen, verzaken zij hun beroepspllicht. Hun eerste taak is immers de waarheid te dienen: eventueel wel meer maar niets minder. Hun medeverantwoordelijk voor het goed functioneren van het politiek bestel betreft vooral het zo volledig mogelijk weergeven van wat daarin gaande is, zodat ook de burgers op verantwoorde wijze hun standpunt (en stem) kunnen bepalen. Niet uit de aard van het medium voortvloeiende vertekening van het politieke bedrijf, opzettelijke manipulatie, of gelegenheid geven aan ego-trippende politici: dit alles kan vertekening geven en is ook om andere redenen afkeurenwaard. De vraag is dan of het bij afkeuren moet blijven of dat er maatregelen moeten worden genomen.

Het behoort ook tot de verworvenheden van onze democratie dat de persvrijheid gewaarborgd is. De wijze waarop door journalisten van die vrijheid gebruik wordt gemaakt, behoort tot hun verantwoordelijkheid. Enigerlei van overheidswege op te leggen beperking is slechts aanvaardbaar als deze algemeen, dus voor ieder geldt en de beperking ter bescherming van andere waarden volstrekt noodzakelijk is. Ik meen dat de boven geschetste situatie geen rechtvaardiging vormt voor beperking van de persvrijheid.

Ik zou trouwens ook grote moeite hebben met het beperken van die vrijheid ter verbetering van de werking van ons parlementair systeem. De persvrijheid wordt dan een functie van onze staatkundige opvattingen, hetgeen tot verregaande uitholling van die vrijheid leiden kan, zoals voorbeelden elders leren.

Volstaan moet derhalve worden met een oproep aan de journalist om zich zijn verantwoordelijkheid bewust te zijn en niet te veel toe te geven aan de ongebreidelde publiciteitsbelustheid van sommige politici. En aan de politici om de journalisten niet te belemmeren bij het vervullen van hun taak of te trachten hun onafhankelijkheid te ondermijnen. U vindt het waarschijnlijk wat al te vrome wensen, maar de omgeving stimuleert mij daartoe.

Discussie over de invloed van de media

Panelleden

- Ondervraagden: M. DE BOK - parlementair journalist *De Gelderlander*
DR S. FABER - burgemeester Hoogeveen en oud-lid Tweede Kamer (CDA)
MEVR. J. VAN NIEUWENHOVEN - lid Tweede Kamer (PVDA)
- Voorzitter: DRS T. PLANKEN - oud-presentator TV-rubriek *Den Haag Vandaag*
- Ondervragers: MR P.J. BOUKEMA lid Raad van State
MR E.C.M. JURGENS - oud-voorzitter NOS
DRS PH. VAN PRAAG - politicoloog Universiteit van Amsterdam

Voorzitter Ton Planken opent de discussie en stelt voor in te gaan op de mogelijke verwevenheid van parlementaire journalistiek en politiek.

JURGENS: Ik zou graag de vraag willen stellen of er een wezenlijk verschil is tussen de taak van een kamerlid en de taak van een parlementair journalist. Ik heb het daarbij niet over de wijze waarop ze hun werk uitoefenen, maar over de maatschappelijke functie die beiden uitoefenen. Daar zit van mijn kant de suggestie in dat mogelijkwerwijs beiden een controlerende taak hebben en elkaar daarom ook weten te vinden. Ik zou nadere gegevens willen hebben over de kwestie of men elkaar ziet als bondgenoten in de poging verantwoording af te dwingen en niet alleen – zoals het in negatieve zin wordt uitgedrukt – om als bondgenoten elkaar de hemel in te prijzen of elkaar bekend te maken.

FABER: In de lijn van de stelling ligt inderdaad dat ze bondgenoten zijn... Maar ik denk dat in deze televisiedemocratie twee aspecten van belang zijn. Ten eerste: een geweldige versimpeling van de problemen; ten tweede: de schijnwerpers richten zich met name op personen. De politieke agenda wordt in Nederland in hoge mate bepaald door de eerste mensen van de drie, vier grote partijen. Alles wat zij zeggen is nieuws. Ik vind dat de journalistiek daar te weinig kritisch tegenover staat. Het is ook zo dat de journalisten politici over het algemeen veel slimmer voorstellen dan zij in werkelijkheid zijn. Politici reageren vaak intuïtief, maar de journalist maakt daar in zijn column een heel scenario van alsof de politicus zoiets allemaal heel doelbewust bedacht heeft.

Mijn antwoord is dus dat zij in zekere zin als bondgenoten functioneren als het gaat om een kritische stellingname tegenover de regering. Maar ik vind – al generaliseer ik nu – dat journalisten te veel fungeren als waterdragers van politici. Daarbij speelt ook die enge subcultuur een rol..., die tot een zeker conformisme, een zekere gemakzucht leidt.

JURGENS: Mijn vraag gaat echter verder: ik denk dat politici en journalisten gemeenschappelijke belangen hebben. Het is wat eenzijdig om de journalisten af te schilderen als de ‘waterdragers van de politici’ wanneer er een gemeenschappelijk belang bestaat om feiten boven water te krijgen, de regering tot verantwoording te dwingen en het volk daarvan kond te doen.

FABER: Dat bestrijd ik, omdat het parlement niet of onvoldoende fungeert als controlerende instantie. Het grootste deel van het parlement is een verlengstuk van het kabinet geworden. De controlerende taak van de journalist zou dan des te scherper in het oog moeten vallen, hetgeen ik niet constateer...

BOUKEMA: Faber heeft de journalisten min of meer verweten dat zij zich laten gebruiken door politici: ‘te veel waterdragers voor politici’. Moet het volgens hem ook politici kwalijk worden genomen dat zij misbruik maken van journalisten?

FABER: Ik verwijt de politicus niets: die oefent namelijk zijn vak uit. Maar ik wil de kanttekening maken dat er in de parlementaire journalistiek over het algemeen te weinig mankracht is en er te weinig

financiële investeringen worden gedaan. Dat geldt als een verzachtende omstandigheid.

DE BOK: Het verbaast me dat er over die onderlinge verwevenheid van politici en journalisten zo een zorg bestaat. Van een gemeenschappelijk belang, zoals Jurgens opmerkt, zie ik heel weinig, tenzij men zegt dat de parlementaire democratie een algemeen belang is en dus een gemeenschappelijk belang van politici en parlementaire journalisten. In die zin denk ik dat er nog een ander gemeenschappelijk belang is: het goed functioneren van het parlement. Ik stel vast dat journalisten zich daar de laatste jaren meer zorgen over maken dan het parlement zelf... In de stelling wordt over subcultuur gesproken. Het verbaast mij dat mensen die zich met de werking van de parlementaire democratie bezighouden steeds maar roepen dat hier nooit iets goeds uit kan voortkomen: 'Dat staat maar met elkaar aan de tap, dat kan nooit onafhankelijke journalistiek opleveren.' Ik vind inderdaad dat één van de grootste opdrachten van de journalist is onafhankelijk te zijn, hoe dan ook. Ik heb het hierbij niet over partijdigheid, maar over onafhankelijkheid. Maar laten we eens teruggaan naar nog niet zo lang geleden: de jaren zestig. Destijds kwam ik in Den Haag aan en trof daar een parlementaire pers van hoge heren. De parlementaire journalisten waren zeer verbonden met politieke partijen. Alleen kvp-journalisten werden uitgenodigd bij kvp-persconferenties. En dat gold ook voor de andere politieke families. Die journalisten hadden aldus een zeer eenzijdige informatie, tenzij ze uit lijfsbehoud besloten om informatie aan elkaar uit te wisselen. Dat had erg weinig met onafhankelijke journalistiek te maken. Ik denk dat wij op het ogenblik als journalisten die met het parlement werken, veel onafhankelijker zijn dan onze voorgangers, ook al drinken we nu een borrel of pilsje met een politicus.

PLANKEN: Maar krijg je als parlementair journalist door veelvuldige omgang met kamerleden en andere politici niet begrip voor de moeielijkheid van hun vak?

DE BOK: Zeker, en dat is maar goed ook. Als journalist moet je proberen te begrijpen waar je bronnen mee bezig zijn; dat bepaalt namelijk de waarde van die nieuwsbron.

PLANKEN: Maar heeft dat begrip geen grote gevolgen voor de kritische opstelling ten opzichte van de politicus?

DE BOK: Begrip opbrengen voor de man of vrouw wil nog niet zeggen dat ik dat ga vermengen met de nieuwswaarde van de feiten die hij of zij noemt. Dat heeft er niets mee te maken.

VAN PRAAG: Volgens mij wordt hier een heel ideaal beeld geschetst van de onafhankelijke journalist. Ik geloof daar niets van. Als je kijkt hoe in verkiezingscampagnes lijsttrekkers gevolgd worden door journalisten, dan denk ik dat je niet kunt hard maken dat die journalisten zich zo weten te onttrekken aan de gunsten die politici uitdelen. Faber zei zojuist dat journalisten waterdragers zijn. Zeker tijdens de verkiezingscampagnes is dat juist. Als je bijvoorbeeld naar de verkiezingen van 1981 kijkt, zie je een aantal voorbeelden van lijsttrekkers die zich onttrekken aan de verantwoordingsplicht die zij hebben tegenover de kiezers. Juist in verkiezingstijd, in campagnetijd, behoren lijsttrekkers zich te verantwoorden over wat zij in de afgelopen vier jaar gedaan hebben en over wat zij van plan zijn te gaan doen in de komende vier jaar. (*Van Praag somt enkele voorbeelden op van lijsttrekkers die weigerden deel te nemen aan een debat.*) Je kunt politici niet dwingen te verschijnen. Maar van journalisten mag je verwachten dat ze dat ter discussie stellen en dat zij erop wijzen dat politici heel belangrijke taken verzaken. Dat ben ik helaas geen enkele keer tegengekomen in campagnes... Er werd ingegaan op de eisen van Den Uyl of Van Agt of wie dan ook, omdat zij zo graag die lijsttrekkers in hun programma hadden.

DE BOK: Dat is een jammerlijke zaak, daar ben ik het mee eens. Maar dat heeft niets te maken met de algemene stelling dat journalisten 'waterdragers van politici' zijn. Dat ligt kennelijk aan ons omroepbestel.

PLANKEN: Ik wil u even een andere kant uit laten wandelen: hoe zit het met de kwaliteit van de parlementaire journalisten? Ten eerste: beheersen zij een bepaald vakgebied zodanig dat zij de zaken goed kunnen beoordelen en naar de mensen kunnen overdragen? Ten tweede: beheersen zij hun journalistieke métier voldoende om nieuws op te kunnen spitten en volkomen helder te maken wat er politiek speelt?

FABER: Daar heb ik een hoge pet van op. Ik durf er bijna mijn hand voor in het vuur te steken dat de meeste kamerleden op het gebied waarop zij geen specialist zijn hun kennis ontlenen aan wat er in de kranten

verschenen is. En over het algemeen kan de weergave van de politieke documenten er best mee door.

JURGENS: Daarmee wordt meteen aangegeven hoeveel moeilijker de taak van een parlementair journalist is dan die van een kamerlid. Een kamerlid kan zich permitteren zich te specialiseren op enkele onderwerpen, terwijl in de journalistiek een vaak kleine staf een totaal aantal onderwerpen, dat die dag in de Kamer aan de orde was of door departementen werd afgescheiden, moet kunnen behandelen en analyseren. ... Politici horen pas tegen de avond, wanneer ze de krant lezen of naar *Den Haag Vandaag* kijken, wat er onder de andere collega's die dag in de Kamer is gebeurd. Want men is met de eigen commissievergadering bezig geweest en de anderen met andere zaken. Van de parlementair journalist wordt daarentegen verondersteld dat hij het allemaal overziet.

BOUKEMA: Ik geloof dat het verstandig is om een onderscheid te maken tussen de schrijvende pers en de omroep. Ik denk dat het resultaat van de degenen die voor de schrijvende pers werkzaam zijn aanvaardbaar is, niet alleen voor wat betreft de verslaglegging, maar ook inzake analyse en commentaar. Bij de omroep is het resultaat echter volstrekt beneden peil. De verslaglegging komt nog enigszins aan snee – je weet dan in redelijke mate wat er op een dag in het parlement gebeurd is –, maar het ontbreekt aan analyses van, commentaren op en achtergrondinformatie over met name de binnenlandse politiek. Er is geen rubriek die daaraan aandacht besteedt. *Den Haag Vandaag* komt daar niet aan toe. Er is op het gebied van de binnenlandse politiek niets als *Panoramiek*, dat probeert achtergrondinformatie over buitenlandse politiek te geven. Dat is een groot nadeel aan het huidige systeem...

JURGENS: De NOS mag van de omroeporganisaties geen diepgravende *Panoramiek* over binnenlandse politiek maken. Dat mogen alleen de omroeporganisaties. En die kunnen dat niet, want zij hebben maar één dag in de week. Het bestel is op dit punt zwak. Je zou veel beter de krachten kunnen bundelen en drie of vier goede actualiteitenrubrieken maken met de bestaande mankracht. Dan zou de kwaliteit van de informatie aan de kijkers en luisteraars ongetwijfeld toenemen. Maar – zoals bekend – wil men de zendtijd van de NOS juist beperken. Hier zegeviert aldus het – overigens grote – belang van onafhankelijke berichtgeving over de kwaliteit.

PLANKEN: Maar binnen de gegeven kaders kan men altijd nog proberen de kwaliteit te verhogen. Hoe komt het nu dat de niet-nos-zendgemachtigden tot zo een bescheiden kwaliteit komen voor wat betreft Haagse televisie- en radioverslaggeving?

JURGENS: Geen enkele omroep kan zich permitteren om voor die ene dag in de week dat men uitzending heeft op de televisie (en misschien twee dagen in de week voor de radio) de hele week een aparte ploeg in Den Haag te hebben. En naar mijn mening kun je alleen goed verslag geven van wat daar gebeurt als je er de hele week bent en niet alleen de dag dat je uitzending hebt. Maar dat is voor de omroepen onmogelijk en de enige constant aanwezigen zijn dan ook de ploegen van het *Journal*, de *Radio-Nieuwsdienst* en *Den Haag Vandaag...* Maar aan diepgravende achtergrondverhalen komt men niet toe. Het *Journal* is, net als de *Radio-Nieuwsdienst*, niets anders dan een verzameling krantekoppen en je kunt met krantekoppen nu eenmaal geen diepgravende analyses geven.

PLANKEN: Wanneer we nu de tv even laten rusten, hoe zit het dan met de kwaliteit van de journalisten bij de kranten?

DE BOK: Met volle overtuiging zeg ik dat vele collega's in Den Haag zeer goede journalisten zijn en dat vele collega's goed thuis zijn op specifieke vakgebieden en weten hoe men analyserende, opiniërende journalistiek moet bedrijven. Maar ik wil daarbij het volgende opmerken. Te veel collega's komen te onvoorbereid in de parlementaire journalistiek terecht, zonder voldoende basiskennis over hoe de parlementaire democratie functioneert. Daarnaast is er – en ik herhaal wat Faber eerder opmerkte – te weinig mankracht in Den Haag. De dagbladen onderschatten nog steeds wat er allemaal in Den Haag omgaat. Op de eindredacties doet men veel te gemakkelijk alsof het gaat om een competitie van voetbalclubs. Daardoor staan sommige journalisten niet alleen onder druk van politici, maar ook onder druk van eindredacties met hun eigen opvattingen over politiek. Gezien de complexiteit van de problematiek die in Den Haag aan de orde is, is het daarom noodzakelijk dat parlementaire redacties worden uitgebreid, waarbij gelet moet worden op deskundigheid... Deze situatie van onderbezetting en overbelasting leidt wel eens tot fouten, maar men kan niet stellen dat de parlementaire journalistiek aan kwaliteitsgebrek lijdt en daardoor zichzelf tot 'waterdragers van de politici' heeft verklaard.

PLANKEN: Laten we nog eens terugkeren naar het thema van het vertekende beeld dat mogelijk ontstaat wanneer journalisten ook politieke oogmerken hebben en politici gebruiken.

BOUKEMA: Of journalisten politieke oogmerken hebben, onttrekt zich een beetje aan mijn waarneming. Het is wel een hinderlijke situatie wanneer zij zo duidelijk politiek geëngageerd zijn dat de onafhankelijkheid van de berichtgeving in het gedrang komt... Wat de politici betreft heb ik aan de ene kant begrip voor de behoefte om hun politieke visie zo duidelijk mogelijk voor het voetlicht te krijgen. Maar wanneer door het najagen van individuele voordelen (bijvoorbeeld herverkiezingen) aan het publiek onvoldoende duidelijk wordt gemaakt waar het eigenlijk om gaat, dan vind ik dat een kwalijke zaak.

FABER: Laat ik inzake het gebruik van de media door politici een voorbeeld geven. Als er in een kabinet meningsverschil bestaat over een onderwerp en de betreffende vakminister dreigt de zaak te verliezen, dan is het voor hem zaak dat hij gaat praten met een bevriende journalist, zodat het probleem naar buiten komt. Daardoor kunnen allerlei krachten gemobiliseerd worden, waardoor hij toch nog zijn zin zal kunnen krijgen. Daarmee is die bewindsman niet te laken: hij maakt gebruik van een democratisch instrument om zijn eigen oogmerken te realiseren. Dat is volstrekt legitiem. De bewindsman vecht voor zijn zaak en gebruikt dan de publiciteit om die alsnog verwezenlijkt te krijgen.

DE BOK: Dat klopt, maar het probleem daarbij is dat de journalist die deze mededeling van de minister wil verifiëren stukloopt. Anderen hebben er immers geen belang bij om te bevestigen wat die minister uit het kabinet gekletst heeft. Dezelfde problematiek doet zich overigens ook voor bij fracties. Heet dat manipuleren? Ik denk dat er manipulatie in kan zitten. Wij moeten als journalisten zo iets proberen te verifiëren, maar dat lukt heel vaak niet. En dan sta je voor de keuze: breng ik het of breng ik het niet? Zeker wanneer het bericht uit het kabinet komt – bij de fracties geldt dat veel minder – moet je, denk ik, in vele gevallen tot de afweging komen het wel te publiceren... Een eerste criterium hierbij is de betekenis van de zaak die wordt aangesneden. Een tweede criterium is de betrouwbaarheid en de vertrouwensrelatie tussen de informant en de journalist... Vaste

normen kun je daar echter niet voor stellen: je voelt het of je voelt het niet, je kent mensen of je kent ze niet goed.

PLANKEN: Maar laten kamerleden zich van hun kant ook gebruiken door journalisten voor bepaalde doeleinden?

VAN NIEUWENHOVEN: Zeker, dat komt heel vaak voor. Met name bij de televisie gebeurt het nogal eens dat een journalist van een bepaalde rubriek van tevoren zegt: 'Als je nu dat en dat te melden hebt over het wetsontwerp, dan kunnen we daar een incident met nieuwswaarde uit creëren.' Het liefst in het weekend, zodat de journalisten het op maandag in de krant kunnen zetten. In die zin laten politici zich inderdaad gebruiken. Maar dat hoeft niet te betekenen dat de essentie van de informatie daardoor verandert. Vaak wordt alleen vooruitgelopen op een parlementaire behandeling die de week erna plaatsvindt. Sommige critici zeggen dan dat je niet vooruit mag lopen op de openbare behandeling. Nu, een tv-rubriek speelt zich ook in de openbaarheid af... Een kamerlid onderneemt dan wel eens iets wat hij anders niet gedaan zou hebben. Ik weet bijvoorbeeld dat het voorkomt dat parlementaire tv-rubrieken brieven aan kamerleden schrijven in de trant van: 'Kun je niet eens interrumperen, anders wordt mijn beeld zo saai.'

Voorzitter Ton Planken leidt de discussie weer terug naar de vraag of de media een vertekend beeld geven van de politieke werkelijkheid. Vanuit de zaal wordt hierover de volgende vraag gesteld:

Leidt het beroepscynisme van de parlementaire journalist er niet toe dat hij een motie of een wetsinitiatief pas dan interessant vindt wanneer de coalitiegelederen doorbroken lijken te worden? Anders gezegd: aan kansloze of kansloos geachte moties van de zijde van de oppositie zou hij geen aandacht besteden. Gaat hij daarmee niet in essentie voorbij aan zijn taak van zorgvuldige en objectieve voorlichting?

DE BOK: Op deze vraag antwoord ik al gauw ja. Dat heeft te maken met de macht in de Kamer en die ligt bij de regerende meerderheid. Die meerderheid maakt uit – als het goed is – wat het kabinet kan doen en wat het niet kan doen. Moties van de oppositie waarvan je bij voorbaat weet dat ze kansloos zijn, zullen veel minder snel tot publikatie leiden.

Dat is zonder meer waar. Uit het oogpunt van de democratie is dit niet goed, net zo min als het feit dat kleine partijen nauwelijks aan bod komen in de journalistiek. Dat trek je nooit meer recht bij de verkiezingen. Maar dan stuit je al gauw op het probleem van de ruimte in de krant: de 'highlights' uit de politiek vormen nu eenmaal het nieuws en die moeten het eerst gebracht worden.

BOUKEMA: We hebben het over vertekening, maar ik heb eigenlijk nog weinig gehoord over de mate waarin die vertekening schadelijk wordt geacht voor het functioneren van het parlementaire systeem als zodanig. Dat er vertekening is, grove of minder grove, is duidelijk. Ik denk dat zowel politici als journalisten daaraan schuldig zijn. Maar is zij schadelijk voor het goed functioneren van het politieke systeem? Misschien is dat alleen het geval wanneer de mensen weten dat er van vertekening sprake is en minder als zij dat niet weten. ... Misschien zelfs zou het voor het parlementaire bestel nog schadelijker zijn indien er geen vertekening optrad als gevolg van het optreden van de media. Want we hebben nu 'verschrikkelijke' dingen gehoord over wat er in het parlementaire werk gebeurt. Als dat allemaal geopenbaard werd, zou het dan een nog veel grotere schade met zich meebrengen dan de vertekening zoals die op het ogenblik plaatsvindt?

DE BOK: Vertekening van de werkelijkheid treedt op en dat is zeer slecht voor de parlementaire democratie. Hiervoor zie ik echter geen oplossing... Openbaarmaking van de 'verschrikkelijke dingen', waar Boukema het over had, zou evenwel niet tot een nog grotere schade voor het functioneren van de parlementaire democratie leiden. Ik denk dat er dan vooral schade zou ontstaan voor bepaalde politieke partijen.

Voorzitter Ton Planken sluit de discussie nadat hijzelf enkele aanzetten heeft gegeven voor oplossingen voor de geconstateerde problemen:

De parlementaire journalistiek is wel degelijk te versterken door wat meer mankracht, meer opleidingsmogelijkheden (ad hoc, 's avonds of 's zomers) voor journalisten, waardoor de onafhankelijkheid wordt vergroot, meer ruggesteun voor de journalisten van hun leidingen of hoofdredacties en minder kniebuigingen voor de populariteitsslagen die nu gaande zijn. Ik denk dat zoiets zeker helpt. Want als je de kijker, lezer of kiezer niet helpt aan de essentie van wat er aan beleid wordt

gedaan en je vertelt hem niet wie daar nu precies voor verantwoordelijk zijn, dan kan hij niet in actie komen en zijn stem niet goed bepalen. Dan ben je bezig met het slopen van de parlementaire democratie.

De rol van de media in de parlementaire democratie

J.M.H.J. Hemels

Na de politicus van het jaar is er sinds 1985 ook de parlementaire journalist van het jaar. Tachtig Tweede-Kamerleden riepen de politieke commentator en parlementaire verslaggever van *De Telegraaf*, K. Lunshof, uit tot politieke of parlementaire journalist van het jaar 1985. Marc Josten en Michiel Mastebroek hadden een vraaggesprek met de gelauwerde, dat werd afgedrukt in *Vrij Nederland* van 30 november 1985. Ze stelden onder meer de onvermijdelijke vraag welke invloed de massakrant waarvoor Lunshof werkt, heeft op politici. Het antwoord luidt: 'Er zijn in Nederland maar twee kranten die wezenlijke invloed op de politiek hebben, dat zijn *de Volkskrant* en *De Telegraaf*. *De Volkskrant* is relevant voor het kader van de PVDA. *De Telegraaf* voor de VVD, het CDU-deel van het CDA en de katholieken uit het zuiden. *AD (Algemeen Dagblad)* heeft geen invloed, *Trouw* had invloed via de CDA-dissidenten en de *NRC (NRC Handelsblad)* heeft op een enkele schrijver na een invloed van nul door het voortdurende hinken op twee benen. Bovendien is haar clientèle politiek te diffuus. De provinciale kranten hebben ook een te diffuus lezerspubliek om enige invloed te hebben.'

Media in soorten

Het antwoord van Lunshof is belangwekkend, ook al vallen er wel kritische kanttekeningen bij te maken. Hij is een ingewijde in de parlementaire journalistiek en probeert de ingewikkelde politiek voor een zo groot mogelijk lezerspubliek helder te maken. Zijn uitgangspunt is dat *De Telegraaf* als conservatieve massakrant een sociologische band met de conservatieve kiezer heeft. In de berichtgeving wordt gemikt op het brengen van nieuws, onbevooroordeeld en niet gekleurd door subjectieve, interpreterende zinsdelen, zinnen of alinea's. De hoofdartikelen

(commentaren) en columns zijn er voor de opinievorming. Zo is de leer. Dat deze in de praktijk van alledag op zijn minst herkenbaar blijft mag verbazing wekken bij degenen die niets van 'het grootste dagblad van Nederland' willen weten.

De meeste kamerleden van het CDA, de PVDA, de VVD en klein links hebben zich bij het vormen van een oordeel over de kwaliteit van de parlementaire journalistiek niet willen laten misleiden door een vooroordeel. Over een wetenschappelijk verantwoord grootscheeps onderzoek naar de wijze waarop Nederlanders de politieke journalistiek in de verschillende media (pers, radio en televisie) waarderen kan men zich wel fraaie gedachten maken, maar het resultaat ervan staat in nog geen enkele boekenkast.

Kamerleden lezen echter bij wijze van beroepsdeformatie veel en verschillende kranten, althans kranteknipsels. Hun voorwetenschappelijke oordeel, gebaseerd op overtuiging, intuïtie of 'Fingerspitzengefühl', verdient daarom serieus te worden genomen. De fractieleden van de kleine confessionele partijen SGP en GPV deden niet mee aan de jacht op de parlementaire journalist van het jaar. Hun hart gaat – begrijpelijk, maar ook jammer – tamelijk eenzijdig uit naar hun eigen landelijke dagbladen: respectievelijk het *Reformatorisch Dagblad* en het *Nederlands Dagblad*. Lunshof noemt ze niet, maar ze hebben uiteraard voor de eigen kring van het orthodoxe protestantisme betekenis en, zolang het tegendeel niet is beweed, ook politieke invloed. In de verzuilde Nederlandse samenleving waren de meeste kranten bedoeld om het groepsdenken te activeren en te cultiveren om dit vervolgens bij wijze van getuigenis, apologie of wervend woord ook aan de buitenwacht kond te doen.

Lunshof onderschat – werkend bij een landelijke krant – de betekenis van de goed geredigeerde regionale dagbladen voor de politieke cultuur. Sinds het eind van de jaren zestig zijn steeds meer kranten met een regionaal verspreidingsgebied er toe overgegaan voor eigen rekening of in samenwerking met andere redacties het voor de regio interessante Haagse nieuws door een speciale redacteur bij het Binnenhof te laten opsporen, verwerken en becommentariëren. In de zaterdagse bijlage van de *Volkskrant*, Het Vervolg, van 30 november 1985 deed Oscar Garschagen verslag van een onderzoek in de vorm van 'inves-

tigative journalism' naar de redenen waarom met naam en toenaam genoemde VVD'ers en CDA'ers op de achterbanken van 's lands vergaderzaal voor de Tweede-Kamerverkiezingen van 21 mei 1986 niet herkiesbaar zijn. Nogal wat gedupeerde zogenaamde 'backbenchers' menen dat ze op een onverkiesbare plaats gedumpt zijn doordat ze te weinig in de publiciteit van krant, radio en televisie kwamen. Regionale dagbladen werden ook uitdrukkelijk als relevante media genoemd en wel met name als kiezers in een bepaalde streek bijzondere verwachtingen koesteren ten aanzien van een bepaald kamerlid.

De echte of vermeende Binnenhof-journalistiek is nu eenmaal niet (meer) het monopolie van landelijke dagbladen. In dit licht gezien mag men blij zijn met de toekenning in 1985 van de Anne Vondeling Prijs voor heldere politieke journalistiek aan Max de Bok die voor *De Gelderlander/De Nieuwe Krant* werkt.

Televisiedemocratie?

Zelfs achter de dikke muren van het Binnenhof werkt het parlement in wat wordt getypeerd als een 'glazen huis'. Omdat niet alle kiezers dagelijks naar Den Haag kunnen reizen om daar het parlementaire werk persoonlijk gade te slaan en kennis te nemen van bijvoorbeeld de stapels gedrukte stukken waarmee een parlementariër dagelijks wordt bestookt, zijn er journalisten gestationeerd om beroepsmatig parlementaire journalistiek te bedrijven. Hun aandacht is steeds meer verbreed tot vindplaatsen van nieuws buiten het gebouw van de Tweede Kamer. Men kan hierbij denken aan de partijbureaus, de departementen en adviesorganen van de regering, maar ook aan het internationale perscentrum Nieuwspoort en andere dranklokalen in de wijdere omgeving van de Hofsingel.

In het Nederlandse parlement mag inmiddels gefotografeerd worden, iets wat dertig jaar geleden nog niet was toegestaan. Met inachtneming van bepaalde afspraken worden ook televisiecamera's geduld, hoewel de vroegere balzaal die nu als 's lands vergaderzaal dient, niet optimaal geschikt is voor het onopvallend maken van televisie-uitzendingen.

Het Britse Lagerhuis, dat wel de kapstok van de democratie wordt genoemd, staat nog steeds geen experiment met dergelijke uitzendingen via de televisie toe. Na maanden wikken en

wegen, waarin premier Margaret Thatcher twee keer van mening veranderde, verwiep het Huis een proef met 275 tegen 263 stemmen (aldus Marc Chavannes in *NRC Handelsblad* van 21 november 1985). Sinds begin 1985 financierden de BBC en de onafhankelijke, op commerciële basis werkende ITV-maatschappijen een experiment met televisie-uitzendingen van het Hogerhuis, maar dit voorbeeld had kennelijk geen positieve invloed op de oordeelsvorming van de overgrote meerderheid van de leden van het Lagerhuis. Een Labour-afgevaardigde in dit Huis noemde mevrouw Thatchers uiteindelijk afwijzende standpunt heel fraai 'een stem tegen de twintigste eeuw'. Televisie is in ieder geval in de tweede helft van deze eeuw een gezichtsbepalend en veel vrije tijd vergend medium geworden, waarvoor ook politici zeer gevoelig blijken te zijn.

Wie vindt dat politiek een show wordt, denkt daarbij al gauw aan televisie als zondebok. We vergeten kennelijk gemakkelijk dat ook politici van de oude stempel met gebruikmaking van retorische kunstgrepen en een uitgekiend optreden in het openbaar, tijdens massameetings en congressen, mensen in hun ban wisten te brengen. Voor succesvolle redenaars in zalen en op zeepkisten in parken kunnen televisiedebatten ontluisterend werken: ze zijn niet zonder meer televisiepersoonlijkheden die met dit medium van de 20ste eeuw vertrouwd raken.

Wie het voor de televisiecamera's en op het televisietoestel in de huiskamers goed doet is een graag geziene gast bij omroeporganisaties. Dit kunnen ook omroepen zijn die voorwenden onverschillig te staan tegenover het politieke haarkloven en geen kleur wensen te bekennen (TROS en VOO, alsmede in mindere mate de AVRO). Bij niet geprofileerde omroepen en dito persorganen (roddelbladen inbegrepen) bestaat een grote mate van nieuwsgierigheid naar het persoonlijk leven van politieke figuren. Hun boodschap is vers twee en mag vooral niet te opdringerig worden gebracht of controversieel naar het publiek toe zijn.

Zelfs met deze beperkingen en andere ongemakken betekent het televisie-optreden van een man of vrouw met politieke verantwoordelijkheid iets positiefs, namelijk het vergroten van de bekendheid bij het kijkers- en kiezersvolk. Een doorgewinterde of gehaaide politicus slaagt er trouwens in zelfs in een

a-politieke televisie-talkshow tussen neus en lippen door zijn ei kwijt te raken. Hans Wiegel is er altijd meester in geweest. Maar wie naar het televisieprogramma *Bij Koos* van de VARA kijkt, weet dat ook het als 'actuele quiz tussen twee bekende politici' aangekondigde intermezzo een politiek tintje krijgt.

In de *Volkskrant* van 26 oktober 1985 wijdde Lindner zijn wekelijkse beschouwing aan de gevaren van de televisie-democratie (de Fransen spreken van *télécratie*). Ik geef een citaat: 'Telecratie die van politici acteurs (en dan nog eenzijdige) maakt en van participanten toeschouwers is een hoogst serieuze bedreiging voor een levende democratie. De vraag is of Nederland gewoon (en per traditie) nog wat achterloopt bij de VS (en – in mindere mate – bij de grote Europese landen).

Er is genoeg volk in Den Haag (ministers, kamerleden, adviseurs, partijbureaus, voorlichters) dat er ingespannen naar streeft niet te kort te komen bij de zegeningen van gemakkelijke TV-nummertjes. Terwijl het evenmin ontbreekt aan TV-lieden die gloriëren in de macht van het toedelen van deze zegeningen aan de echt machtigen. Zo komen pontificale mededelingen tot ons dat deze of gene rubriek besloten heeft politicus X of Y aan het woord te laten. Journalistiek wordt gereduceerd tot het uitdelen van zendtijd en zulke journalisten zijn nog trots op hun prostitutieactiviteiten ook.'

Ook tussen schrijvende journalisten en politici heeft het (meer wederzijdse) gunstenspiel nooit ontbroken, zo voegt Lindner toe aan zijn in sombere tinten geschilderde portret. De drukpers zou er zijn voor ideeën, de politicus zou inhoudelijk iets te bieden moeten hebben. Voor televisie zou een eenvoudige, charmante show – liefst non-politiek – prettiger voor politici én zeer veel omroepvolk zijn.

Gedragswijzen

Wat Lindner aan gedragswijzen van politici en journalisten aan de kaak stelt heeft ook een groot deel van de hiervoor opgenomen discussie over de invloed van de media bepaald. De thematiek werd toen aangereikt onder de noemer 'mogelijke verwevenheid van parlementaire journalistiek en politiek'.

Met journalistiek en journalisten is in de laatste kwart eeuw nogal iets gebeurd. Er zijn taboes doorbroken en grenzen verschoven die voorheen onwrikbaar leken. Journalisten heb-

ben minder last van vrees voor autoriteiten, terwijl er ook een ander type parlementariër in de bankjes van de Tweede Kamer is komen zitten. De zelfbewuster opererende journalisten van radio en televisie hebben, evenals hun collegae van de kranten, nieuwe journalistieke vormen en werkwijzen – mede mogelijk gemaakt door techniek – ontwikkeld. Het interview, om slechts één voorbeeld te noemen, is in krant, tijdschrift, radio- en televisieprogramma ongelooflijk populair geworden. Een en ander speelde zich af in een periode waarin televisie gemeengoed werd en ook de radiojournalistiek veel aan plechtstatigheid en onbeweeglijkheid (werken vanuit studio's) verloor. Interviews vragen uiteraard om te interviewen personen. Het resultaat van een vraaggesprek blijkt voor veel meer mensen aantrekkelijk te zijn om te lezen, te beluisteren en luisterend te bekijken dan een geschreven of gesproken betoog van één meneer of mevrouw. Jarenlang kon autowassend Nederland op zaterdagmiddag de politieke toppers van de voorbije en vooral van de nieuwe week via het VARA-radioprogramma *In de rooie haan* volgen. Op maandagmorgen kwamen de kranten gretig op pittige uitspraken van politici terug.

Wie 's morgens het hoofdartikel in de rubriek Ten Geleide van de *Volkskrant* niet leest, geniet misschien wel de column van Stoker links onder op de voorpagina van dezelfde krant of laat zich een lesje in politiek geven door Jan Blokker. Sarcastische stukjes over politiek en politici zijn voor veel lezers van meer betekenis voor hun opinievorming dan de redactionele commentaren. Pisa-achtig amusement en cabaret kan televisiekijkers indringender met politici en hun besognes confronteren dan *Den Haag Vandaag*-afleveringen. De vrijmoedigheid waarmee de journalistiek ook in andere dan informatieve rubrieken het functioneren van de parlementaire democratie tegemoet treedt, is illustratief voor de ingrijpende veranderingen die zich aan de kant van de media hebben voltrokken.

Zoals hierboven al is opgemerkt hebben de parlementariërs van deze tijd ook andere gedragwijzen, mede in relatie tot de media, ontwikkeld dan die welke bij hun voorgangers gebruikelijk waren. De vraag blijft of de structuur van de democratie met inbegrip van de werkwijze van de regering en het parlement wel voldoende is meegegroeid. Deskundigen wagen dit te betwijfelen, zoals ook blijkt uit andere bijdragen in deze bundel.

In het verkeer tussen politici en parlementaire journalisten zijn sinds de jaren zestig omgangsvormen ontstaan die gebaseerd zijn op het principe van het op gelijke voet met elkaar omgaan. Niemand staat in dienst van iemand. Beide groeperingen hebben zich niet ingegraven in eigen stellingen om elkaar op afstand te bespieden. Was dit wel gebeurd, dan zou de parlementaire journalistiek bloedeloos zijn geworden. Politieke journalistiek vereist nu eenmaal een aansluiting van het politieke circuit op dat van de journalistiek, zodat het publiek van de media iets of veel meer te weten komt over wat zich in politiek Den Haag afspeelt dan zonder deze osmose denkbaar was. Het spel wordt heel anders gespeeld dan traditie was. De afwisseling van samenspel en tegenspel is echter gebleven en dit is mogelijk, omdat de betrokken partijen – werkend vanuit eigen, specifieke verantwoordelijkheden en doelstellingen – elkaar in evenwicht houden. De balans zou mijns inziens pas echt worden verstoord, als de media zich zouden overgeven aan antidemocratische tendensen.

Achterstand

De veranderde omgangsvormen zijn mijns inziens nog onvoldoende verwerkt in het denken over de rol van media in het politieke bestel. In dit denken zijn twee richtingen te onderscheiden. In de ene visie spelen massamedia – sterk uitgedrukt – slechts een afgeleide rol: ze zouden worden gebruikt door politici, politieke partijen en belangengroepen met het oogmerk eigen doeleinden te realiseren. In deze instrumentele optiek laten journalisten zich gebruiken om achterbannen te mobiliseren en signalen te geven aan politieke tegen- of medestanders. De deelnemers aan het politieke spel zouden kunnen kiezen voor meer of minder openheid naar de media toe en daarmee de teugels in de hand kunnen houden.

In de andere, klassiek-19de-eeuwse opvatting wordt de media een eigen zelfstandige rol toebedeeld. Ze zouden onmisbaar zijn voor het functioneren van een democratische maatschappij door in de sfeer van de openbaarheid te bemiddelen tussen kiezers en gekozenen en omgekeerd. Door de politiek in alle aspecten kritisch te volgen, erover te berichten, er kanteekeningen bij te maken en er opinies over te geven zouden de media de voorwaarden scheppen voor een representatief

democratisch systeem. Voorzien van met name door de media verzorgde geestelijke bagage zouden de kiezers van tijd tot tijd naar de stembus gaan om zich uit te spreken over de volksvertegenwoordigers.

Op dit moment is er behoefte aan een theorie over de rol van de media in een parlementaire democratie die recht doet aan beide denkrichtingen. Daarbij zou rekening moeten worden gehouden met het feit dat de politieke journalistiek ook buiten de perstribune inhoud krijgt: in de sfeer van commissiewerk, departementen en wandelgangen. Het wordingsproces van het beleid krijgt meer aandacht en dit gaat ten koste van de verslaggeving van de besluitvorming in het parlement. De opkomst van het verschijnsel 'investigative journalism' is juist aan de politieke journalistiek goed besteed geweest. Het heeft, om dit punt nog eens te herhalen, ook in belangrijke mate bijgedragen tot een groeiend zelfbewustzijn van de politieke journalisten. Of hun opleiding, permanente bijscholing en honorering daarmee voldoende gelijke tred heeft gehouden waag ik te betwijfelen.

Tot slot

In de discussies over het functioneren van de parlementaire democratie wordt vaak overgeaccentueerd dat media invloed hebben op politici en dat ook het omgekeerde het geval is. Dit kan in verband gebracht worden met het feit dat het bij de beoefenaren van de politicologie, de bestuurskunde en de communicatiewetenschap ontbreekt aan zelfs maar het begin van overeenstemming, wanneer de invloed van de media op de kiezers – met name buiten de verkiezingstijd – aan de orde komt.¹ Die invloed is er, maar onduidelijk is in welke mate voor welke publieksgroepen, via welke media en met inachtneming van welke vormen van politieke journalistiek. Als journalistieke werksoort begeleidt de politieke journalistiek in allerlei ontwikkelingsstadia onze parlementaire democratie al sinds de Franse tijd, dus al 170 jaar. Het is verontrustend dat het verschijnsel zoveel vragen oproept, zonder dat er sprake is van een permanent en systematisch wetenschappelijk onderzoek naar de invloed ervan.

- ¹ Zie voor een overzicht van de stand van het onderzoek en aanzetten voor verdere studie: U. Saxer (Hrsg.), *Politik und Kommunikation. Neue Forschungsansätze* (München, 1983), alsmede H.M. Keppinger, 'Systemtheoretische Aspekte politischer Kommunikation' in *Publizistik* (30/1985), nrs 2-3, blz. 247-264.

v

DE INVLOED VAN DE BURGERS

Redactionele stelling

De acceptatie door burgers van het parlementaire stelsel is aan erosie onderhevig. Dit komt enerzijds doordat beloftes van inspraak en democratisering soms niet of slechts ten dele worden ingelost; en anderzijds doordat politici, zeker in verkiezingstijd, te hoge verwachtingen bij de burgers wekken over wat de politiek vermag. Dit legitimiteitsverlies wordt nog eens versterkt door de grote afstand van het Binnenhof tot de rest van de maatschappij.

Toelichting

Het geloof dat de politiek de belangrijkste maatschappelijke problemen kan oplossen mag in deze bezuinigingsperiode door politici wellicht iets minder worden beleden dan voorheen, nog steeds zijn de pretenties van partijen en hun vertegenwoordigers groot. De gang van zaken rond bijvoorbeeld de Brede Maatschappelijke Discussie duidt er daarnaast op dat met inspraakprocedures niet altijd zorgvuldig wordt omgesprongen. Gefrustreerde beloftes aan burgers kunnen leiden tot ongeloof in de parlementaire democratie of tot apathie. Politici hebben hier een grote verantwoordelijkheid en zouden nieuwe vormen van invloed door burgers (bijvoorbeeld invoering van het referendum) ernstig moeten overwegen. Bovendien is de afstand van 'Den Haag' tot de 'doorsnee-burger' door o.a. het typische jargon, de ontoegankelijkheid van allerlei circuits en de ondoorzichtige bureaucratie erg groot.

De invloed van de burgers

W. Albeda*

Ons parlementaire systeem stamt uit een periode waarin een regering een beperkt aantal beslissingen te nemen had. Amateurs konden aan dit proces leiding geven, omdat deze beslissingen een hoog gehalte aan waarden en normen bevatten. Amateurs konden om dezelfde reden de regering kritiseren en controleren. De publieke opinie (de opinie van de geïnformeerde burgers) was het resultaat van discussies binnen media met een beperkte circulatie. Dit stelsel moet thans functioneren onder totaal andere omstandigheden. Regeren betekent thans het beheren van een groot administratief-technisch apparaat. Principiële beslissingen worden natuurlijk nog steeds genomen, maar zij dreigen te worden ondergesneeuwd in een menigte van besluiten met een veel meer regelend, administrerend en besturend karakter. Amateurs kunnen het regeerproces niet meer leiden. Amateurs kunnen het ook niet meer op effectieve wijze kritiseren en controleren. Zodoende worden ministers de bestuurders van grote min of meer wetenschappelijk gerunde administratief-technische apparaten. Van kamerleden wordt verwacht dat zij de principiële besluiten 'lospellen' uit de zee van kleinere en grotere meer technische beslissingen. Dat kan alleen indien zij een minimum aan expertise bezitten op het beleidsterrein dat zij behandelen.

En de burger? De burger is voor zijn informatie over het politiek gebeuren nog steeds grotendeels aangewezen op de media. (Hoeveel burgers hebben de tijd via de radio de kamerzittingen te volgen?) De media hebben een enorme circulatie en penetratie. De samenleving wordt overstroomd door informatie. De gemiddelde burger heeft een betere opleiding dan ooit, kan zich beter informeren dan ooit. Tegelijkertijd is het aantal beslissingen dat een regering te nemen

* Tekst van inleiding uitgesproken in de Nieuwe Kerk te Amsterdam op 5 juni 1985.

heeft verveelvoudigd. Departementen werden wetenschappelijk-technische apparaten, nog slechts door deskundigen te leiden. De burger mist de tijd, de expertise en in veel gevallen de interesse om dit proces werkelijk te volgen. Voor de burger is politiek een veld waarvoor hij in zijn vrije tijd belangstelling en tijd moet opbrengen. Wanneer gesteld wordt dat burgers in mindere mate vertrouwen hebben in de politiek, dan hangt dat samen met de vraag wat de burger eigenlijk van de politiek verwacht.

Veel politici overdrijven de betekenis van de politiek. De opwinding over verkiezingsoverwinningen en -nederlagen geeft de indruk van overspannen verwachtingen ten aanzien van mogelijke beleidsveranderingen en mogelijke gevolgen daarvan voor de burgers in het geval van veranderde coalities. In wezen geldt dat slechts bepaalde uiterst belangrijk geachte politieke besluiten bij de ene coalitie wél en bij de andere niet kunnen vallen (kernenergie, volwaardige participatie in de westerse defensie). Niet ontkend kan worden dat voor bepaalde groepen kiezers dit dan ook de meest belangrijke besluiten zijn. Maar er is zoveel meer. Dit brengt mij op de hiervoor afgedrukte stelling.

Wat wordt precies met acceptatie van het parlementaire stelsel bedoeld? Ik denk dat het vooral gaat om het zich vertegenwoordigd weten. Of is zich vertegenwoordigd weten een te bescheiden doelstelling? Veronderstelt democratie wellicht meer in de zin van 'erbij betrokken zijn'? Wat zijn burgers eigenlijk?

De burger gedraagt zich tegenover het regeringsapparaat als een consument, een consument in het ene geval (NS, PTT) met alternatieven, in de meeste andere gevallen als een consument geconfronteerd met een monopolie. Er is een groeiende afstand tussen de mogelijkheid voor deze consument om zich de marktsector ten nutte te maken en de mogelijkheid om als consument van overheidsdiensten voorkeuren gerealiseerd te krijgen.

In de verzorgingsstaat zijn veel burgers bovendien van de overheid afhankelijk geworden voor hun inkomen. In de laatste jaren is gebleken dat garanties en beloften van de politiek niet meer waard zijn dan de economie toestaat. De burgerconsument heeft niet slechts geen alternatief. Hij is ook afhankelijk. In een voor de meesten van ons niet doorzichtig proces worden inkomens van 3,5 miljoen Nederlanders (ambtenaren niet meegerekend) afgewogen tegen duizend andere meer of minder essentiële overheidsbestedingen.

Vanuit die achtergrond zou ik wat vragen willen stellen over de invloed van de burgers. Ik denk dat het veel uitmaakt hoe de politiek de burger ziet. Gaat het om burgers (dus participanten in de Staat der Nederlanden), om consumenten van de diensten van het overheidsapparaat of om van dat apparaat afhankelijke onderdanen. Gaat het in de politiek om de taxatie van de wensen van de burger, van de behoeften van de consumenten aan het overheidsapparaat of om de verwachtingen van de onderdanen?

Is er niet een fundamenteel verschil tussen die drie rollen? Is de cliënt van het overheidsapparaat, wat hij in theorie is, de opdrachtgever? Of is hij veeleer de laatste - en daarmee laagste - schakel in het machtige (en vergeleken met de burger) rijke politieke apparaat? Verdragen de afhankelijkheid van de uitkeringstrekker, de verzorgde bejaarde, de gesubsidieerde kunstenaar of kunstminnaar zich met de onafhankelijkheid waarmee de burger kiest? Concreet gesproken, is er niet een enorm verschil tussen het overleg tussen de minister van Economische Zaken en bijvoorbeeld RSV en de wijze waarop beslist wordt over tienduizenden uitkeringen? Heeft het publiek ongelijk wanneer het vermoedt dat een minister anders omgaat met de belangen der machtigen dan met die van de velen zonder macht?

In het algemeen gesproken kan men stellen dat de relatie tussen het publiek en het politieke gebeuren afhankelijk is van de media en van de wijze waarop de politiek de media hanteert. De media zijn tot nu toe eenzijdig. Zij brengen de boodschap der weinigen naar de velen.

De grote kans die de informatica ons gaat brengen is de mogelijkheid van het doorbreken van de traditionele eenzijdigheid van de media. Zij brachten de boodschap der weinigen naar de velen. De 'anarchistische' inslag van de onrust der jaren zestig had te maken met het verlangen naar die doorbraak. De ingebouwde eenzijdigheid der media bedreigt het pluralistisch karakter van onze democratie. De mogelijkheid van de omkering ervan is een garantie voor de continuïteit van de democratie. De democratie, die gelegen is in het één maal stemmen per vier jaar (en zouden politici er niet graag zes jaar van willen maken?), past bij ouderwetse eenzijdige media. Bij de omkeerbaarheid der media passen vormen van participerende democratie.

Er zit iets onbevredigends in, wanneer de burger via de media geïnformeerd wordt over ontwikkelingen en geëngageerd wordt in

standpuntbepaling ten aanzien van zulke ontwikkelingen, doch slechts één maal in de vier jaar zulke standpunten (en dan nog in een moeilijk ontwarbare koppelverkoop) kwijt kan. De omkeerbaarheid der media, die de moderne informatietechnieken mogelijk maakt, kan ertoe leiden dat we ooit de politieke conclusies trekken uit de ontwikkeling van een 'elektronisch dorp', waarin ieder weet wat er aan de hand is en daarover zijn opvatting zou willen en kunnen geven. Wij groeien naar ongekende mogelijkheden voor volksraadpleging.

Het lijkt de moeite waard om na te gaan welke conclusies daaruit getrokken kunnen worden voor de relatie tussen parlement en kiezer. Een van de oudste vormen van participerende democratie is, wat men is gaan noemen de 'sociaal-economische democratie', ook wel 'neo-corporatisme' genoemd, de door vakverenigingen en werkgeversorganisaties veroverde inspraak in formulering van, besluitvorming over en uitvoering van het sociaal-economisch beleid. Via hun vakverenigingen hebben werknemers inspraak in dat beleid. In de jaren 1945-1964 gebeurde dit in een systeem van permanent overleg en medebesturing. Tussen 1964 en 1980 kan men spreken van - met wisselende initiatiefnemers - contractzoekend optreden van de drie partners in het sociaal-economisch beleid.

Is de moed thans opgegeven? Kan men stellen dat niet slechts de overheid niet meer luistert naar adviezen, maar dat evenzeer de vakbeweging de moed opgegeven heeft en een boodschap brengt die meer voor het interne dan voor extern gebruik bedoeld is? Hier ligt een duidelijke vicieuze cirkel. Advisering die een rol speelt, is waard intensief te worden voorbereid. Indien unanieme adviezen meer invloed geven dan verdeelde, waarom zou men dan niet worstelen om een unanimiteit? Maar omgekeerd, wie zou zich de gehele inspanning van het streven naar unanimiteit op de hals halen, indien de adviezen toch geen invloed hebben. Bestaat zulk een vicieuze cirkel en wat gebeurt er om hem te doorbreken?

De plaats van de vakbeweging in een goed functionerende democratie kan men moeilijk overschatten. Een goed functionerende overleg-economie en overleg-democratie versterkt niet slechts beleidsvorming en beleidsuitvoering, maar ook het vertrouwen in de politiek. Voorwaarde hiervoor is uiteraard dat ook de vakverenigingen zelf intern als democratieën functioneren. Net zo zeer als de elektronica het de burger mogelijk maakt vollediger te participeren in de democratie van het staatsbestel, geldt dit voor het vakbonds-

lid. Besluitvorming over de aanvaarding van een CAO-voorstel of over het ondernemen van actie door die actieve leden die bereid zijn naar een vergadering te komen, zal steeds minder nodig zijn. De gehele meningsvorming binnen de vakbeweging wordt thans, dank zij de apathie van de meerderheid (gevolg van het ontbreken van de mogelijkheid van participatie) te zeer overheerst door de inbreng van 'vrijgestelden' en actieve minderheden.

De stroom van informatie over het politiek gebeuren die constant over de burgers wordt uitgestort kan men zien als een permanente uitnodiging tot politieke participatie der burgers. Nooit is de oproep om te participeren in het politiek gebeuren zo sterk geweest. Maar hoe groot is de mogelijkheid tot daadwerkelijke participatie? Teleurgestelde wil om te participeren lijkt mij bedreigend voor de 'acceptatie' door de burger van het parlementaire stelsel.

Die mogelijkheid blijft gering. Natuurlijk geeft het diepe bevrediging om met zeer velen voor een belangrijk doel te demonstreren. Maar het zijn de 150 kamerleden die in laatste instantie besluiten. Zij kunnen (en eigenlijk mogen zij) hun besluitvorming niet laten bepalen door de indrukwekkende aantallen demonstranten. Het aantal niet-demonstranten is altijd groter, ook al maakt het minder indruk. Bovendien, juist door het massale karakter, leent de politieke demonstratie zich overal minder voor dan voor genuanceerde meningsvorming en versterkt zij de neiging politieke belangstelling al te zeer te focussen op enkele (zeer de aandacht trekkende) issues. Er is niet zoveel aan te doen; buitenparlementaire actie combineert een grote mate van opvallendheid en mobiliserend vermogen met een toch relatief geringe effectiviteit. Hoe belangrijk ook, het is geen vervanging van een echte participerende democratie.

Discussie over de invloed van de burgers

Panelleden

- Ondervraagden: MEVR. DRS M.B.G. BECKERS - voorzitter PPR-fractie
Tweede Kamer
MR DRS L.C. BRINKMAN - minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Cultuur (CDA)
W. KOK - voorzitter FNV
- Voorzitter: DRS T. PLANKEN
- Ondervragers: DR M. FENNEMA - politicoloog Universiteit van
Amsterdam
DR J. VAN PUTTEN - hoogleraar politicologie VU
Amsterdam en voorzitter IKV
MR H.D. TJEENK WILLINK - Regeringscommissaris
Reorganisatie Rijksdienst

(DR VAN PUTTEN verving de wegens ziekte verhinderde DR ALBEDA, wiens inleiding door iemand anders werd voorgelezen.)

BRINKMAN: *In een reactie op de inleiding van dr Albeda merkt minister Brinkman op dat de macht langzaam maar zeker bij de nieuwe elite van geletterden samenklontert. Het probleem is dus: hoe kun je nu de zwijgende meerderheid mobiliseren... Mijn schatting is dat je voor vergroting van de participatiemogelijkheden in de eerste plaats moet denken aan het overlaten van een aantal zaken ter beslissing aan de 'bijkantoren' en niet zozeer aan 'het hoofdkantoor'. In de tweede plaats dat je het beheer van budgetten nadrukkelijker in vrijheid aan de verschillende instellingen moet laten. En in de derde plaats: minder voorzieningen, maar tegelijkertijd belastingverlaging, zodat er daadwerkelijk meer keuzevrijheid is.*

Van Putten vraagt of de parlementaire democratie optimaal werkt, indien kabinet

en Kamer op 1 november 1985 besluiten kruisraketten te plaatsen zonder dat de burgers – die tegen plaatsing zijn – dat bij de verkiezingen kunnen verhinderen. Op grond van beginsel- en verkiezingsprogramma's – ook van het CDA – had men kunnen verwachten dat een meerderheid van de Kamer tegen plaatsing zou stemmen.

BRINKMAN: Ik denk dat de mogelijkheid van beïnvloeding door de burgers er nog wel degelijk is, op of voor 1 november, en achteraf bij de komende verkiezingen. En dat laatste kan ook invloed hebben op de besluitvorming op 1 november, want de partijen in het parlement zullen zich natuurlijk wel degelijk afvragen wat de invloed van hun beslissing zal zijn op de verkiezingsresultaten.

Planken merkt op dat bij verkiezingen verschillende issues meespelen, niet alleen de kruisraketten.

VAN PUTTEN: Zou het dan niet aardig zijn als het referendum of een volksraadpleging wordt ingevoerd, zodat de kiezers zich afzonderlijk over die verschillende issues kunnen uitspreken?

BRINKMAN: Maar de essentie van politieke partijvorming in een democratie is toch juist dat een politieke partij de verschillende belangen en de verschillende groepen in een maatschappij probeert te presenteren en niet probeert zich op één issue te profileren. Eén van de problemen van de huidige werking van de democratie is dat de belangengroepen, de lobby's, te veel invloed hebben ten opzichte van de gewone burgers; dan vind ik het buitengewoon riskant om dat dan via een raadpleging per item nog eens te versterken.

FENNEMA: Wat ik erg interessant vind, is dat men het er over eens schijnt te zijn dat er een grotere afstand is gekomen tussen burgers en overheid. Ik heb nu eerst een retorische vraag. Is het nu zo dat de afstand tussen bijvoorbeeld de veenarbeiders in 1890 en de regering in Den Haag toen kleiner was dan tussen de bewoners in hetzelfde gebied en de regering anno 1985; of is het zo dat de werklozen in de dertiger jaren meer invloed hadden op het regeringsbeleid dan de werklozen nu? Nee dus! De volgende vraag volgt hieruit. Er is kennelijk een afnemende afstand geweest tussen burgers en regering, en niettemin meent iedereen dat er nu weer een groeiende afstand is. Nu zou ik willen weten in welk jaar die afstand het kleinst was.

BECKERS: Ik geef geen jaar aan, maar ik denk dat het verschil tussen de jaren zestig en nu erg groot is... Dat (democratiserings)proces van de jaren zestig vond ik zeer hoopgevend en ik heb eigenlijk nooit begrepen waarom een aantal progressieve politici die zich daar toen zo voor inzetten nu die hele democratisering er bij laten zitten, juist nu het nodig wordt omdat de materiële voorwaarden voor mensen verslechteren. Ik vind dat links, de progressieve kant, ook veel schuld draagt op dit punt.

KOK: Het is wel zo dat in de loop der jaren de afstand (tussen burger en overheid) kleiner is geworden; maar ook dat er nu, zeker in de afgelopen vijf tot tien jaar, weer van een grotere afstand sprake is. Hoewel de televisie iedere avond het beeld van de politiek dicht bij huis brengt en er dus geen afstand is in de zin van onbekendheid, heeft men in toenemende mate bezwaren tegen een aantal uitingen en gedragingen die men van het politieke gebeuren waarneemt.

PLANKEN: Het kan best zijn dat de kiezer wel degelijk invloed heeft, bijvoorbeeld via de vakbeweging, maar aan de andere kant het gevoel heeft dat hij gigantisch ver van het parlement af staat.

KOK: Ja, maar dat gevoel dat hij reële invloed zou hebben, bijvoorbeeld via de vakbeweging, dat zou pas aanwezig zijn als volwaardige alternatieven die door de vakbeweging worden gepresenteerd, ook als een serieuze bijdrage in een dialoog zouden worden gehanteerd in plaats van op een meer of minder stijlvolle manier naar de prullenbak te worden gewezen met de mededeling: het past niet binnen het regeerakkoord.

FENNEMA: De invloed van de vakbeweging is dus ook afgenomen de laatste tien jaar, dat is uw stelling?

KOK: Zeker de laatste drie tot vier jaar. In de eerste plaats omdat de stijging van de werkloosheid in het maatschappelijke krachtenveld een factor van betekenis is – en de echte spectaculaire stijging van de werkloosheid is een zaak van de afgelopen vier of vijf jaar. In de tweede plaats is de invloed van de vakbeweging teruggelopen omdat als zij de moed heeft alternatieven aan te bieden, zij wordt gepareerd met de mededeling dat er maar één mathematiek heilig is, en dat is die van het regeerakkoord.

BRINKMAN (*in antwoord op de vraag van Fennema*): Mijn schatting is dat er vanaf de jaren zestig in allerlei organisaties, in de universiteit en ook in de politiek, langzamerhand een verschuiving plaats vindt van macht bij diegenen die geld hebben naar macht bij diegenen die kennis van zaken hebben en die de tijd hebben om die kennis van zaken te exploiteren, in procedures en noem maar op.

FENNEMA: Keurt u dat af of goed?

BRINKMAN: Ik denk dat het even slecht is, omdat het in beide gevallen gaat om een 'elitocratie'... Je kunt niet zeggen dat dé burger geen invloed heeft; hoogstens dat de geletterden of de nieuwe vrijgestelden onevenredig veel invloed hebben.

TJEENK WILLINK: In zijn inleiding stelde de heer Albeda dat de erosie ofwel het afnemend vertrouwen van de burger in het parlementaire stelsel te wijten is aan te veel beloften en pretenties van politieke partijen. Die stelling hebben we inmiddels onder tafel gewerkt en dat lijkt me goed ook: ik was het er volstrekt niet mee eens. Er is veel meer aan de hand, en ik noem drie oorzaken die naar mijn smaak meespelen. Ten eerste: partijen hebben een heel andere positie gekregen, ze zijn veel minder zeker van hun achterban – behalve een aantal kleine partijen. U ziet het aan de zenuwachtigheid bij opiniepeilingen. Het tweede is dat partijen en het parlement permanent ondergeschikt worden gemaakt aan departementen, aan de bureaucratie en aan het zittende kabinet. Daarvan zijn zij in belangrijke mate afhankelijk voor hun informatie, en die bepalen ook in belangrijke mate hun mogelijkheden. Ze kunnen niet verder springen dan de departementen, de ambtenaren en de ministers aangeven. En het derde dat ik wil noemen is dat de partijen tegelijkertijd steeds gepasseerd worden door allerlei belangengroepen die direct toegang hebben tot de overheid, tot de regering, tot de departementen. Vroeger waren er formele banden tussen die partijen en die belangengroepen, maar die zijn er niet meer. De partijen hebben het nakijken want die belangengroepen moeten met name iets hebben van de regering. En dan hangt het van de regering af welke belangengroep het meeste toegang heeft. Tegen die achtergrond maak ik me – in Haagse begrippen – 'een beetje nijdig' over de stelling: het parlement is de stem des volks. En dan maak ik me nog iets meer zorgen als op basis van dat argument het parlement allerlei bewegingen en brede

maatschappelijke discussies afwijst, omdat toch de stem des volks daar zit, maar tegelijkertijd het parlement zich zo afhankelijk heeft gemaakt van anderen. Nu kun je twee dingen doen als je invloed van gemotiveerde burgers en bewegingen meer kans wilt geven. Dat kan je doen in de departementen, door het kabinet en in het parlement. Ik heb dan ook twee vragen. De ene aan de heer Brinkman.

Ik heb uit uw eerder uitspraken begrepen dat u zegt: de samenleving moet meer aan bod komen. U heeft geen al te hoge pet op van 'koepels'; u heeft wel eens opmerkingen gemaakt over het parlement. En u zegt nu, we zouden eigenlijk moeten decentraliseren, we zouden meer aan bijkantoren en aan instellingen moeten overlaten, of aan de maatschappij zelf. Tegelijkertijd moet u erkennen dat er toch veel te doen blijft voor de centrale overheid. Nu, ik ben benieuwd hoe u de burgers meer aan bod wilt laten komen bij het beleid dat u zelf voert.

BRINKMAN: Ik heb daar een paar suggesties voor, ongetwijfeld niet afdoende maar misschien nuttig voor de discussie. De eerste is deze: in Griekenland heb ik eens meegemaakt dat een minister een zogenaamd 'spreekuur voor het volk' hield. Afgezien van de charme die dat had, denk ik dat je in Nederlandse verhoudingen er goed aan zou doen om als minister niet alleen maar schriftelijk te communiceren met de mensen die je aanspreken of aanschrijven, maar dat je bijvoorbeeld op werkbezoeken of anderszins wat meer de gelegenheid inbouwt om niet alleen met de 'hotemetoten' te spreken van de belangenorganisaties, maar daadwerkelijk met de bejaarden en de bezoekers van de bibliotheek. Ik doe dat zelf heel veel. Ik besteed naar verhouding erg veel tijd in mijn agenda aan werkbezoeken. Mijn stelling is altijd dat op het departement de burgemeester en de voorzitter van de belangengroep dan wel hun deel kunnen komen halen.

In de tweede plaats, om aan te sluiten bij de mediademocratie, ik heb me er wel eens over verbaasd dat er betrekkelijk weinig programma's zijn waarbij de burgers die geïnteresseerd zijn in een bepaald item, de gelegenheid hebben om rechtstreeks en langdurig politici te onderwerpen. Ik meen dat in België of in Duitsland dat soort programma's er veel meer zijn. Bij ons gebeurt dat veelal door bemiddeling van een al dan niet deskundig journalist, dan wel helemaal niet of zeer vluchtig.

KOK (*in antwoord op Tjeenk Willink*): Het parlement hoeft helemaal niet zo

afhankelijk te zijn als vandaag het geval is. Het dualisme tussen regering en parlement – inclusief de regeringspartijen in dat parlement – moet meer inhoud krijgen. Dat vereist minder minutieuze regeerakkoorden. Natuurlijk is een duidelijke koers van een kabinet bij het aantreden en ook tijdens de rit nodig, maar het vereist wel degelijk ook beïnvloedingsmogelijkheden voor het parlement – ook voor de regeringspartijen in het parlement – van het regeringsbeleid op hoofdlijnen. En mijn stelling is dat naar de mate waarin dat het geval is het voor belangengroepen aantrekkelijker is om zich met het parlement en met name met regeringspartijen in het parlement te verstaan.

Een tweede punt: de hoofdrolspelers in de parlementaire democratie moeten begrijpen dat zich buiten het parlement een proces van sociaal-economische machtsvorming voltrekt, waarop zij vanuit de politiek invloed kunnen en moeten uitoefenen. Ik ben dus tegenstander van het ten principale terugtreden van de overheid op al die terreinen. Een zekere sturing en begeleiding vanuit de overheid blijft nodig, al was het maar om toenemende machtsonevenwichtigheid te beperken of te bestrijden.

TJEENK WILLINK: U spitst dat toe op het regeerakkoord. Hoe zou je dat nader kunnen concretiseren, als kamerlid bijvoorbeeld?

KOK: Het zou verstandig zijn als kamerleden zich niet zouden lenen voor het in de steigers zetten van een ontwerp-regeerakkoord, waaraan ze vervolgens met huid en haar zijn overgeleverd. Ze moeten contacten met belangengroepen niet uitsluitend aan de regering overlaten. Het parlement en de politieke partijen moeten een eigen communicatie met belangengroepen hebben; dat gebeurt de laatste tijd veel te weinig.

FENNEMA: In de naoorlogse periode zijn intermediaire structuren tussen burger en parlement altijd heel belangrijk geweest. Tot in de jaren zestig waren dat verzuilde structuren. Die waren intern enigszins hiërarchisch en – volgens sommigen – zelfs uitgesproken ondemocratisch georganiseerd, maar toch gaven ze de burger kennelijk het gevoel dat de top van de zuil (bijvoorbeeld een man als Roemers, voorzitter van het NVV) mede namens hem – of haar – sprak. Die structuren raakten in de jaren zestig in het ongereede. Daarvoor in de plaats kwam een netwerk van al of niet op corporatistische grondslag georga-

niseerde en al of niet democratische adviesorganen. Op het ogenblik wordt dat netwerk in sneltreinvaart afgebroken. Ook de heer Brinkman is daarmee bezig, al ziet hij dat dit niet zonder gevaar is. Zijn oplossing is: zich meer onder de mensen te begeven om die afstand tussen regering en burgers te overbruggen. Misschien moet hij binnenkort een kogelvrij vest kopen om dat nog te kunnen doen. Mijn vraag is nu aan mijnheer Kok en mevrouw Beckers: wat is volgens u het alternatief voor dat wat Brinkman doet; zijn er nieuwe – of oude – intermediaire structuren nodig om die afstand tussen burger en parlement te overbruggen?

BECKERS: Op dit moment zie ik dat niet. Het gaat mij om decentralisatie van het beleid naar lagere overheidsniveaus, maar tegelijkertijd om democratisering van dat beleid... Aan alle kanten in de maatschappij zie je tekenen dat mensen 'het zelf gaan doen' als het niet van de overheid komt. Ik zou dat duidelijker willen stimuleren. Ik noem dan: zelfbeheer van scholen door personeel, ouders en leerlingen; zelfbeheer van instellingen van gezondheidszorg met eigen budgetten – zij het binnen een centraal voor de overheid vastgesteld raamwerk; zelfbeheer van bedrijven.

FENNEMA: Maar wat is nu het verschil tussen suggesties van u en die van Brinkman, die toch ook eigenlijk zegt dat er veel meer zelfbestuur moet komen? Hij voegt er dan aan toe: 'We hebben heel weinig mogelijkheden om dat zelfbeheer te subsidiëren' – maar zijn er verder nog verschillen?

BECKERS: Mensen mogen kiezen van de heer Brinkman, maar ze hebben op een gegeven moment niets meer te kiezen! De wetten die de laatste twee of drie jaar ingevoerd zijn voldoen niet aan die prachtige dereguleringscriteria van het kabinet. Kijk naar een Wet Voordeurdelers, kijk naar een Wet Tweeverdieners! Het resultaat van al die wetten is alleen maar meer controle van de overheid en minder vrijheid voor de mensen. Aan alle kanten zijn er beperkingen; als je ziet hoe mensen zelf initiatieven nemen om aan het werk te komen, om kleine bedrijfjes op te richten... Ik denk dat je de economie op democratische leest zou moeten schoeien; dat centraal een raamwerk vastgesteld zou moeten worden (hoeveel geld hebben we ter beschikking, hoe verdelen we de arbeid?), dat verder ingevuld zou kunnen worden door de sociale partners.

FENNEMA: Ik krijg toch de indruk dat u eigenlijk beweert dat u beter dan Brinkman zijn programma zou uitvoeren. Hij gaat niet ver genoeg eigenlijk, in het afstoten van overheidstaken naar de maatschappij, naar de markt?

BECKERS: Deed hij dat maar. De voorwaarde is natuurlijk dat je de zaken wel op een eerlijke manier verdeelt! Er mag van mij best op een aantal punten meer geregeld worden – wetten tegen kapitaalvlucht, wetten die fusies regelen – maar waar het gaat om de vrijheid van de individuele mensen kan er heel wat minder geregeld worden.

De voorzitter Planken legt vervolgens de vraag van Fennema over intermediaire structuren voor aan de heer Kok.

KOK: Decentralisatie kan prima zijn waar het gaat om het spreiden van behoeften en verantwoordelijkheden. Decentralisatie kan een rampzalige uitwerking hebben als we daardoor worden uitgeleverd aan de grilligheden en de willekeur van machtsfactoren in de markt, waarop we vanuit een totaal beleid onvoldoende greep hebben. We zullen een aantal hoofdpunten tot inzet moeten maken van nationaal beleid: het scheppen en verdelen van arbeid, de sociale zekerheid, de inkomensverhoudingen. In welke structuur dat gebeurt laat ik nog even terzijde, want structuren zijn nooit een doel op zichzelf, hooguit een middel om doelstellingen dichterbij te brengen. We kunnen die problemen alleen maar oplossen als er vanuit de overheid, gesteund door de wil van het parlement, de bereidheid is om overleg te voeren en – wat mij betreft – te zoeken naar de mogelijkheid van sociale contracten of centrale akkoorden. Het overleg tussen werkgevers en werknemers is daar natuurlijk een belangrijke factor bij. Binnen dat kader is decentralisatie van de uitvoering van dat beleid mogelijk – maar zonder dat kader zullen we een chaotische ontwikkeling krijgen, waar de zwakste voorspelbaar de dupe van zal zijn.

FENNEMA: Er is een reëel dilemma tussen die decentralisatie aan de ene kant – mensen willen meer besluiten over hun eigen omgeving – en aan de andere kant de effectieve macht die men (bijvoorbeeld als vakbeweging) op centraal niveau kan vormen, en die op zich weer een voorwaarde is voor de uitwerking van die decentralisatie.

KOK: Het dilemma wordt op deze manier heel goed geschetst. Het is nu

veel ingewikkelder een goed evenwicht te vinden tussen centrale beleidsplanning en decentrale beïnvloeding dan in de jaren vijftig, zestig of zelfs begin jaren zeventig... Maar als we alles overlaten aan besluitvorming op het allerlaagste niveau, dan voorspel ik u dat de mensen die het minst weerbaar zijn, die 800 000 werklozen, daarvoor de rekening betalen.

BECKERS: De fout die we ook maken als we gaan decentraliseren en als we inspraak gaan organiseren, is dat we kijken hoe het op het hoogste niveau gaat, met een heleboel deskundigheid en een heleboel bureaucratie en procedures en dat we die vervolgens precies gaan toepassen tot op de deelgemeenteraden toe. De inspraak hebben we gebureaucratiseerd en georganiseerd volgens bepaalde regeltjes, dus ingekapseld. Kijk naar de gemeentelijke herindelingen; in kleine dorpen hebben mensen het gevoel, hier is het te behappen, we zitten dicht bij alles, we kunnen onze problemen begrijpelijk maken. Het komt ook altijd uit dat ze gelijk hebben gehad als ze tegen samenvoegingen van die kleine gemeenten zijn geweest. Kijk ook naar de Brede Maatschappelijke Discussie (over kernenergie), daar wordt niet naar geluisterd. Ik verwacht dus in de toekomst veel meer van een vredesbeweging of van een vakbeweging dan van die gestructureerde inspraak.

BRINKMAN: De opmerking van de heer Kok over decentralisatie komt bij mij over als: 'Je mag alles kiezen, als het maar een zwart Fordje is.' Dat kenmerkt de frustratie – of dat nu in de deelgemeenteraad is of in de vakbeweging of de ondernemingsraad bij Hoogovens – dat de zeggenschap niet echt overgedragen wordt. Overdracht van zeggenschap betekent dat er ook eens een keer fouten gemaakt kunnen worden. Je moet dan accepteren dat mensen het misschien in Appingedam anders doen dan in Utrecht.

KOK: Herverdeling van arbeid uitsluitend overlaten aan de mensen met een zekere economische macht – als ondernemer of als werknemer – kan heel gevaarlijk zijn als de derde partij waar het toch om begonnen is, de werklozen, daar machteloos naast staat... Maar er zijn wat betreft de interventiemogelijkheden van de overheid wel eens wat overspannen verwachtingen geweest.

VRAAG UIT DE ZAAL: De invloed van de burgers komt niet zo erg aan de

orde in de laatste discussie. Die invloed moet dus geuit worden via een stem – stemmen voor een nationaal parlement met name kun je niet decentraliseren. Men onderschrijft het dualisme tussen Kamer en regering. Zou het dan niet goed zijn om de burger twee stemmen te geven: één stem voor een president die de regering samenstelt en één stemt voor het parlement, voor de controle op de macht?

BRINKMAN: Ik vind het een interessante gedachte, want ik denk dat je daarmee het dualisme (inderdaad) zou kunnen vergroten – en ik sluit me aan bij degenen die vanavond hebben gezegd dat dat verbeterd zou kunnen worden in de Nederlandse verhoudingen. Alleen, we hebben in het parlement de laatste tijd enige discussie over dat type suggesties gehad en die zijn steeds verworpen; dus de haalbaarheid is niet vreselijk groot. Overigens heb ik wel bezwaren tegen een president. Maar u bedoelt waarschijnlijk een minister-president? Ik vind het een nuttige suggestie, en dat is – denk ik – uit de mond van een minister nogal wat, in een discussie als deze.

Macht - daar draait het om

M. Bakker

Het is goed en wijs om de invloed der burgers, anders gezegd de relatie tussen burgers en overheid, te behandelen als een actueel en zelfs acuut probleem – ook al is die wijze van kijken een beperkte.

In werkelijkheid is het vraagstuk er één van alle tijden, zowel die van achter als die van voor ons. Tenminste, als die laatste er voor mensen in een met nucleaire technologie overvoerde wereld zullen zijn. Maar de opbouw van zo'n tijdreeks van spanningen tussen overheden en bestuurden vindt plaats via afzonderlijke momenten en elk daarvan heeft een zelfstandig gewicht. Voor de levenden is het eigen moment het enige echt belangrijke, de rest is grondstof en leerstof.

In de relatie tussen burgers en overheid wordt de kern van de zaak gevormd door macht. Macht speelt, laat ik het voorzichtig zeggen, vrijwel altijd een rol in intermenselijke relaties, maar in de organisatie van de menselijke maatschappij speelt ze de hoofdrol. Wie de macht heeft, bestuurt of laat besturen; wie bestuurt, oefent macht uit.

Democratie wil dan ook niet zeggen dat er géén macht is. Democratie in de zin waarin wij er over plegen te spreken – vrijheid van meningsuiting gecombineerd met vrijheid van organisatie – betekent dat er macht is, maar aanvechtbaar en in beginsel vervangbaar. Macht bestaat, altijd; democratie is in essentie een vorm waarin macht beheersbaar wordt of blijft. Zonder het begrip macht vervalt het begrip democratie. Democratie is een functie van de macht, bestaat alleen doordat dié bestaat.

Allemaal eerstejaarsstof, maar vaak lijkt die in het gewoel over invloed van de burger uit het gezicht te raken.

Democratie is dus een groot goed als vorm om overheidsmacht aanvechtbaar en vervangbaar te doen zijn. De bewakers worden er door bewaakt, willekeur wordt betrappt en ingeperkt. Maar de

spanning tussen overheid en burgers wordt er niet door opgeheven. Dat is de spanning tussen bestuurders en bestuurd- den, die een voortdurende bron van wantrouwen vormt. Wantrouwen, omdat de bestuurders de regels niet of slechts gedeeltelijk accepteren: wantrouwen vooral bij de bestuurd- en omdat er nu eenmaal macht over hen wordt uitgeoefend. Dat wantrouwen der burgers wordt er bepaald niet minder door als de machtsstructuur veel meer blijkt te omvatten dan de direct of indirect gekozen bestuurders – de politici dus.

De bestuurders stappen in een bestaande, diep gewortelde en in duizenden wetten en regels vastgelegde bureaucratie, die, naarmate ze groeit en zich inbouwt in computers, onpersoon- lijker en onaandoenlijker wordt. Het is vooral deze bureaucratie waarmee de bestuurd- en dagelijks geconfronteerd worden, niet de besturende politici zelf – die overigens vaak snel de schut- kleur van de bureaucratie aannemen omdat dat veilig voelt en omdat ze toch geacht worden voor haar doen en laten verant- woordelijk te zijn.

Maar bovendien blijkt de bestuursmacht, die politiek wordt uitgeoefend, in vele opzichten niet de werkelijke macht te zijn. Op een reeks van hoofdpunten ligt in de maatschappij de macht anders dan het staatsbestel doet vermoeden. Economische en internationale machtsformaties werken over en door politieke structuren heen, zijn vaak zelfs in hoge mate bepalend voor die structuren. Meestal minder zichtbaar, maar niet minder reëel, geldt dat ook voor andere elementen: traditionele en ideëel- organisatorische. Concreet gezegd: Shell, het Pentagon, NAVO- doctrines en zelfs Vaticaanse richtlijnen bepalen of beïnvloeden beleidslijnen, zonder dat de van zijn vierjaarlijkse stemrecht gebruik makende burger daar enige democratische invloed op uitoefent.

Het verweer van de burger, het instrument van zijn wantrouwen en van zijn wens tot beïnvloeding ligt in zijn vrij gekozen organisatie. Dat is het belangrijkste middel om tegenmacht te vormen en in die zin is dan ook vrijheid van organisatie de kern van alle grondrechten. De duurzaamste en diepst gewortelde van die organisaties zijn in onze maatschappij de belangenorgani- satie, de ideële (de kerk dus vooral) en de politieke partij. Daarbij reikt de politieke partij als instrument van de burger ter beïnvloeding van de overheid het verst. Ze is de kortste weg tussen

hem of haar en de plaats van de besluitvorming.

Ook de politieke partij kent dan weer haar machtsstructuur maar die is van een andere orde dan die van de overheid. Anders dan de staat berust een partij op vrijwillige deelname en ze mist daardoor meestentijds machtsmiddelen tegenover hen die er toe behoren – zeker de fysieke.

Er wordt met grote regelmaat geschimpt op de partijdemocratie, maar de bemoeienis van de burger met de politiek blijkt toch iedere keer weer te leiden tot partijvorming als instrument daarvoor. Ze is verre te verkiezen boven corporatisme in oude of nieuwe gedaante, d.w.z. de participatie in de politiek via georganiseerde belangenvertegenwoordiging, en boven de 'personen-democratie' die in de praktijk de wederhelft van het corporatisme is. Belangenvertegenwoordiging (en -overleg) mag slechts aanvullend zijn op het politieke. Toch blijkt, ook als men uitgaat van het primaat van de politiek en de noodzaak van het bestaan van politieke partijen, dat die partijen in hun geheel onvoldoende de invloed van de burgers weerspiegelen, dat zij volop hun deel hebben aan het wantrouwen tegen de macht. Daar zijn lange rijen boeken over geschreven, niet alleen door en voor politicologen.

De geschiedenis van onze eeuw zit vol met wording, maar ook met vernietiging van op partijen gebaseerde politieke systemen. Eén van de oorzaken hiervan is dat binnen de politieke partijen, en dan méér naarmate men dichter bij de politieke toppen komt, het machtsdenken steeds minder gericht is op de kernvraag, hóe de feitelijke invloed van de gewone burgers op de politieke macht tot stand kan worden gebracht. Veel méér, vaak zelfs alleen, gaat het erom hoe de eigen plaats gevonden en verankerd kan worden binnen de bestaande kaders van de macht. Dat smoort het denken in andere categorieën, het streven naar directe beïnvloeding van de bestaande macht door de burgerij en het scheidt de overbekende discrepantie tussen verkiezingsbeloftes en bestuursdaden. Bij rechts is dat vanzelfsprekend, omdat daar behoud van bestaande maatschappelijke machtsverhoudingen een uitgangspunt is. Maar ook door de sociaal-democratie wordt de rol van de burger steeds opnieuw gereduceerd tot die van kiezer, hij en zij die éénmaal in de vier jaar komen opdraven.

Opmerkelijk is dan ook in de hiervoor afgedrukte discussie dat in

overwegende mate gedacht wordt aan en in structuren die vanuit de bestaande constellatie bedacht kunnen worden voor invloed van de burger.

In dit verband is de opmerking van minister Brinkman over de 'elitocratie' interessant. Het gaat dan over de macht van de kleine, door haar kennis invloedrijke groep die steeds meer bovendrijft. Brinkman ziet twee wegen om die machtspositie te mitigeren: decentralisatie en contact met de burgerij, bijvoorbeeld via werkbezoeken.

Nu is die denkwijze mij sympathieker dan die van Albeda, die grote verwachtingen heeft van moderne technologie bij het meten van opvattingen. De werkbezoeken zijn wat menselijker, hoewel die op hun best slechts functioneren als informatie-uitwisseling. En Brinkmans decentralisering lijkt nog niets anders op te leveren dan juist intensivering van hun bureaucratie, versterking van de machtspositie der bovenliggende krachten in de maatschappij en vorming van een sub-elite onder de elite. Maar dat begrip 'elitocratie' is niet geheel zonder betekenis; al is het woord en wat daar achter gedacht wordt vrij nieuw, het aangeduide probleem is dat niet.

Wat wij maar steeds gemakshalve als de burger aanduiden bestaat namelijk nauwelijks, behalve als kiezer.

De burgerij bevat een zeer grote groep mensen die door hun plaats in het produktieproces (of de verstoting daaruit door invaliditeit, ouderdom, werkloosheid etcetera) vrijwel geen enkele toegang hebben tot de macht. Dat is sinds mensenheugenis zo en een paar jaar meer onderwijs, een grotere differentiatie binnen de groep hebben dat beeld niet wezenlijk veranderd. Niet alleen de bestaande maatschappelijke constellatie schermt die groep af van actieve (oppositionele) deelname aan de politiek, ook de in partijen gegroeide structuren doen dat. De neiging om dit grote brok van de massa der burgers als zodanig bij de politiek te betrekken (anders dan als stemvee) is ook aan de linkerkant van de politieke regenboog beperkt. Ikzelf – dat mag er wel even tussen door – heb het altijd als de essentie van mijn eigen (Communistische) partij beschouwd dat daarop bij haar het hoofdaccent lag, hoe klein ze ook was en hoe weinig veelal die opstelling in electoraal succes tot uiting kwam. Maar goed, over díé tegenpool van de elitocratie, over dát deel van de burgerij gaat het óók, en niet in de laatste plaats. Daar

zitten veel echt wanhopigen, het-echt-niet-meer-begrijpenden. Daar, en dan niet zozeer in de 'echte' arbeidersklasse als wel in de groeperingen daaromheen, kunnen ook bewegingen massa-aanhang krijgen die – bijvoorbeeld via vreemdelingenhaat – straatterror en 'weg met de hele rotzooi'-politiek gaan bedrijven, om vervolgens het ideaal van de Sterke Man te gaan uitdragen.

Mede omdat het bestaan van de 'eliticratie' waar Brinkman over spreekt, en de neiging van politieke partijen om zich in de bestaande machtsstructuur in te vlechten, het gevaar van desperate tegenpolitiek oproepen, is er naast en in de organisatie-democratie iets anders nodig: de voortdurende, creatieve invloed en machtsvorming vanuit de burgers zelf. Bestaande machtsstructuren en de veelal getrimde verbindingen tussen die structuren en de bevolking kunnen in wezen alleen belaagd, omgevormd of zelfs doorbroken worden door steeds nieuwe of zich vernieuwende, on-bureaucratische vormen van organisatie vanuit de bevolking zelf. Politieke partijen, vakverenigingen, kerken kunnen daarbij een rol spelen, kunnen zelfs soms initiërend werken, maar wezenlijk voor wat ik hier op het oog heb is dat die organisatievormen direct in de bevolking wortelen en uit haar voortkomen, dat ze niet met de gevestigde organisaties geïdentificeerd kunnen worden. Politieke partijen moeten zulke organisatievormen ook niet proberen op te slokken; ze moeten, als de doeleinden hun sympathiek zijn, ruimtescheppend optreden, de gezochte kanalen naar de macht helpen ontsluiten en open houden.

Het gaat hier dus om bewegingen, al dan niet steunend op actiecomités, platforms of andere zonder rompslomp gevormde burger-organen.

We hebben er daar de laatste twintig jaar meer dan een van gehad, met als gewichtigste naar mijn mening de vredesbeweging van de laatste acht jaar; begonnen met de actie tegen de N-bom, voortgezet en gegroeid in de beweging tegen de kruisraketten. Die beweging was en is niet partij- of kerkgebonden, hoewel ze de ene politieke partij na de andere en ook grote kerkelijke stromingen aan zich gebonden heeft; het heeft trouwens tot de dag van vandaag ook niet ontbroken aan pogingen om de beweging, eenmaal ontstaan, aan partijpolitiek ondergeschikt te maken.

Maar in wezen is de vredesbeweging er één 'sui generis'; een massale partijgrenzen overschrijdende meerderheidsbeweging zelfs. Dit in tegenstelling tot wat Albeda veronderstelt, namelijk dat het feit dat de meerderheid niet meedemonstreert laat zien dat een zwijgende meerderheid anders denkt. Opiniepeilingen, Albeda's hoop en troost in ondemocratische tijden, en bovenal het volkspetitionnement met zijn vrijwillig bijeengebrachte 3,75 miljoen handtekeningen logenstraffen zijn opvatting. De beweging was en is ook, zoals alle werkelijk grote bewegingsgolven onder burgers, concreet in haar (bereikbare) doelstelling. Ze wilde en wil op één enkel, maar wel cruciaal punt het nationale beleid wijzigen.

Van belang is nu het verweer tegen die beweging, dat ook de regering heeft gehanteerd: ieder heeft een eigen verantwoordelijkheid. Dus, meerderheidsbeweging of niet, het parlement moet beslissen naar eigen goëddunken. En dat heeft het vervolgens, via een meerderheidsuitspraak, gedaan. Ik sta bij dit gebeuren stil omdat het, meer dan welk ander ook van de laatste tijd, de vraag naar de invloed van de burger in de kern raakt. Bij de beweging tegen de kruisraketten zijn de diepste gevoelens in het geding: die over ons voortbestaan. Zij, de beweging, overspant drie kabinetten, straks zelfs vier. Al die tijd is ze eerder gegroeid dan gekrompen. Het volkspetitionnement en de wijze waarop het is doorgevoerd is iets ongekends.

Het 1 november-besluit van 1985 heeft dit alles genegeerd en is een soort principeuitspraak geworden, inhoudende dat een kabinet, gesteund door een kamermeerderheid, in het parlement onherroepelijke besluiten mag nemen die tegen duidelijke bevolkingsmeerderheden ingaan. Dat heet dan de 'eigen verantwoordelijkheid'. Naar mijn mening is hier een uiterst gevaarlijke weg ingeslagen; één die men eigenlijk zelfs niet op deze wijze tegen een grote minderheid in zou mogen begaan. Delen van de gebruskeerde meerderheid, met een begrijpelijk gering vertrouwen in verkiezingen (waarin weer volop getracht zal worden het wantrouwen weg te wissen via de personifiëring van het bestuur, één van de oudste trucs die de politiek kent), gaan noodgedwongen zoeken naar andere wegen tot beïnvloeding (en herziening) van de besluiten, dus ook tot aanvallen op de ondoordringbaar lijkende machtsverhoudingen waaronder ze zijn genomen. De grootste demonstraties ooit gehouden, de

grootste petitie, het mocht niet helpen. Dus wat nu?

Daarbij komt dan als methode van beïnvloeding en van machtsstrijd de zogenaamde burgerlijke ongehoorzaamheid op de dagorder – twee woorden, die door sommigen met een waar afgrijzen worden aangehoord en driftig weggewoven. Een PVDA-kamerlid, dat een overigens hoogst ongelukkig gestelde oproep daartoe getekend had, moest voor die zonde spitsroeden lopen. Waarom, vraagt men? Burgerlijke ongehoorzaamheid, het bewust negeren van wetten en regels, is dagelijkse praktijk. Het zwartgeld-circuit wordt op de hoogste plaatsen goedgekeurd, belastingontduiking wordt als een voldongen feit beschouwd, stakingsrecht (voor ambtenaren bijvoorbeeld) en abortuspraktijk hebben zich via burgerlijke ongehoorzaamheid doorgezet. En heel automobilisten-Nederland rijdt harder dan honderd. Waarom dat alles zijn gang laten gaan, waarom de erkenning dat verandering van regels veelal plaats vindt doordat ze niet aan de algemeen geaccepteerde gevoelens beantwoorden en daardoor overtreden of genegeerd worden, en dan zo nerveus geworden over ongehoorzaamheid nu het de NAVO betreft?

Als de invloed van de burger op een beslissend moment via demonstratie en petitie ontoereikend is om in te grijpen in 'the powers that be', dan moet de burgerij op zoek gaan naar nieuwe methodes van beïnvloeding, om de democratie te doen werken. Respect of althans ruimte daarvoor zou wel eens van groot belang kunnen zijn, ook om te verhinderen dat individuele, wanhopige burgers in andere, gewelddadige – bij voorbaat vergeefse – methodes vervallen om hun doel te bereiken.

VI

DE TAKEN VAN HET PARLEMENT

Redactionele stelling

Door de toegenomen binding van regeringsfracties aan het (voorgenomen) beleid van het kabinet is effectieve controle door de Tweede Kamer vrijwel onmogelijk geworden en verblijft de oppositie slechts in de politieke wachtkamer. Dit beeld verandert niet bij wisseling van de regeringscoalitie en moet voorlopig als gegeven worden geaccepteerd.

Toelichting

Naast controle en medewetgeving heeft de Tweede Kamer (en dan met name de fracties van de regeringspartijen) zich steeds meer de taak van mederegeren toegerekend. De huidige complexiteit van vele beleidsterreinen maakt dit noodzakelijk: als de Kamer niet vooraf controleert en dus het regeringsbeleid mede helpt vormen is in vele gevallen het alternatief slechts het accepteren van een voldongen feit. Vanzelfsprekend zijn eigenlijk slechts regeringspartijen hiertoe in staat, waardoor de oppositie een marginale rol is toebedeeld. Het overeind houden van de coalitie weerhoudt de regeringsfracties er namelijk van op belangrijke momenten met de oppositie mee te stemmen, ook al is er inhoudelijke overeenstemming. Het is evenwel niet te verwachten dat in een coalitie van een andere samenstelling de partners niet zullen proberen de ander aan de overeengekomen afspraken te houden, zodat de dictatuur van het regeerakkoord een blijvend verschijnsel is. Slechts in een periode van aanzienlijke economische groei is de noodzaak tot het vasthouden aan die afspraken minder groot.

Over de taken van het parlement

I. Samkalden*

1. Taken van het parlement zijn werkzaamheden die in en door het parlement verricht moeten worden. De belangrijkste werkzaamheden kan men in de rubrieken medewetgeving en controle op het beleid van de regering onderbrengen. Zij die er voor moeten waken dat die werkzaamheden ook tijdig en in volle omvang (kunnen) worden verricht door het parlement als geheel zijn daartoe door de Grondwet met een aantal bevoegdheden uitgerust.

Bij de *medewetgeving* zijn het recht van initiatief en van amendement het belangrijkste, voordat het parlement (in beide Kamers der Staten-Generaal) tot aanvaarding of verwerping van het wetsontwerp c.q. het initiatiefvoorstel besluit. Bij de *controle* op het regeringsbeleid zijn het recht om informatie van de regering te krijgen (mondeling of schriftelijk) en het recht om de betrokken minister(s) ter verantwoording te roepen, benevens het recht om te besluiten in een bepaalde zaak een enquête (onderzoek door een enquêtecommissie) in te stellen, de gebruikelijk en met specifieke waarborgen omgeven instrumenten.

Bovendien bieden de jaarlijkse begrotingsbehandeling en de behandeling van door de regering aan de Tweede c.q. de Eerste Kamer gerichte beleidsnota's en verslagen gelegenheid tot discussies over de daarbij aan de orde gestelde bijzondere onderwerpen van beleid. Het gaat hierbij steeds om controle op het beleid door de Kamer.

2. Bij het vormen van kabinetten – die steeds coalitiekabinetten zullen zijn zolang niet één partij de meerderheid van de kamerzetels in de Tweede Kamer bij de verkiezingen veroverd – moeten over het regeringsprogramma en de samenstelling van het kabinet afspraken

* Tekst van de inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 10 juni 1985.

worden gemaakt tussen de fracties van de (toekomstige) regeringspartijen.

Zolang die afspraken zich beperken tot hoofdzaken van het regeringsbeleid, staat de aldus verkregen binding van de regeringsfracties een effectieve controle op het regeringsbeleid door de Tweede Kamer niet in de weg.

Mocht een fractie van de regeringscoalitie in de Tweede Kamer op een bepaald punt een specifieke beleidsopvatting hebben, dan moet die blijken uit de aan de Tweede Kamer mede te delen afspraken. Dat is wel eens misgelopen. Toen ik, bijvoorbeeld, in 1956 de laatste vacature in het vierde kabinet-Drees opvulde bij Justitie en dus aan het eind van het kalenderjaar voor de eerste maal de mondelinge verdediging van Hoofdstuk iv van de Rijksbegroting (1957) voerde, moest ik tot mijn verrassing uit de Kamer horen dat de antirevolutionaire ministers bij de kabinetsformatie aan de formateur hadden medegedeeld dat zij uit het kabinet zouden treden wanneer het plannen voor de regeling van 'de voetbalpool' zou willen uitvoeren. Dit was een merkwaardige en onplezierige verrassing. Als - zoals in de stelling staat - door de toegenomen binding van regeringsfracties aan het beleid van het kabinet effectieve controle op dat beleid vrijwel onmogelijk is geworden en de oppositionele fracties in de 'politieke wachtkamer' zijn gedrukt, dan moeten er heel wat verwerpelijke ontwikkelingen worden gesignaleerd. Die ontwikkelingen maken mij het buitengewoon moeilijk om dan zo maar te aanvaarden dat dit niet zou kunnen veranderen en voorlopig(?) als gegeven zou moeten worden geaccepteerd.

3. Voor de werking van het parlement zijn allereerst de leden van het parlement verantwoordelijk. Maar het is al spoedig te merken dat niet alle leden zich die verantwoordelijkheid in gelijke mate bewust zijn. Er waren ook vroeger al twee soorten parlementsleden: ik noem ze kamerleden en parlementariërs. De kamerleden voelen zich in de eerste plaats fractielid. Zij voelen zich in de fractie het meest thuis. Beginnende parlementsleden zijn vrijwel steeds kamerleden. Er kunnen parlementariërs uit groeien, wanneer zij zich bewust worden van hun verantwoordelijkheid voor het functioneren van het parlement. Zij gaan beseffen dat er iets mis is als de werking van de politieke controle van de Kamer op het beleid van de regering wordt belemmerd doordat de regeringsgezinde fracties door overleg met het kabinet in tal van moeilijke en complexe

beleidskwesties noodzakelijkerwijs vooraf moeten gaan controleren om te verhinderen dat haar niet anders rest dan het accepteren van een voldongen feit. Als die situatie, die in de toelichting op de stelling wordt geschetst, nu reeds in werkelijkheid zou bestaan, dan is een hoogst abnormale en ongezonde toestand in het leven geroepen: alléén de aan het kabinet gebonden fracties controleren de regering. De rest van de Kamer – oppositie en ‘niet gebonden’ fracties – zit dan in de politieke wachtkamer. Complexe beleidskwesties zijn daarvoor geen verklaring, laat staan een excuus. Zij waren er vroeger ook. Zij lenen zich voor commissoriaal mondeling overleg met de betrokken bewindslieden, bijgestaan door deskundigen.

4. Het kan ook zijn dat er tussen de regeringspartijen verschillen van inzicht ontstaan. Als dat betrekking heeft op een onderwerp waarover afspraken in het regeerakkoord zijn gemaakt, zal er wellicht met de meest betrokken bewindslieden gesproken moeten worden. Er zou daarover best een – desnoods besloten – commissie-overleg kunnen plaatsvinden, zodat de Kamer in zijn geheel op de hoogte wordt gesteld.

Maar als er nieuwe moeilijke beleidsvraagstukken aan de orde komen die het kabinet moet oplossen en waartoe het politiek belangrijke beleidsvoornemens ontwikkelt, dan behoort eerst de Kamer geïnformeerd te worden, vóórdat woordvoerders van de regeringspartijen met elkaar of met de betrokken bewindslieden gaan pogen op één lijn te komen. Ik heb sinds de zomer van 1967 het parlementaire terrein wat uit het oog verloren, maar ik kan me nauwelijks voorstellen dat nadien de parlementaire oppositie er genoeg mee genomen zou hebben in die politieke wachtkamer te worden geplaatst. Trouwens, de parlementariërs onder de leden van de volksvertegenwoordiging, die er ook zijn onder de regeringspartijen, zouden dat verzet hebben gesteund. Het komt voort uit een sterke Nederlandse parlementaire traditie.

5. Aan de andere kant kan moeilijk worden ontkend, dat het regeren er niet gemakkelijker op is geworden en dat de Tweede Kamer in samenstelling vernieuwd en verjongd is. Misschien zijn er nu nog wat meer kamerleden en nog wat minder parlementariërs. Vernieuwingen in het functioneren van het parlementaire bestel krijgen dan wellicht eerder de aandacht dan de zorg om te verhinderen dat de geloofwaardigheid van het parlement, die bij de controle op het

regeringsbeleid moet steunen op de gelijke verantwoordelijkheid van al zijn rechtstreeks gekozen leden, niet ruw wordt aangetast. Daar moet aan worden vastgehouden.

Discussie over de taken van het parlement

Panelleden

- Ondervraagden: DRS TH.H. JOEKES - lid Tweede Kamer (vvd)
DRS J. DE KONING - minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid (CDA)
MR A. STEMERDINK - lid Tweede Kamer (PVDA)
- Voorzitter: DRS T. PLANKEN
- Ondervragers: MEVR. MR J. VAN DER MEER - lid Eerste Kamer
(PVDA)
DRS H. PESCHAR - oud-voorzitter Algemene Reken-
kamer
DR I. SAMKALDEN - oud-minister van Justitie

Voorzitter Planken opent de discussie met het verzoek te reageren op de stelling en op de inleiding van dr I. Samkalden

DE KONING: Om te beginnen, de stelling klopt niet: het is niet zo slecht als het in de stelling staat. Ook de oppositie kan deelnemen aan de controle op het regeringsbeleid. Als die controle leidt tot negatieve conclusies kan ze die, doordat ze in minderheid is, niet omzetten in een motie van wantrouwen of een ander middel dat de regering ten val kan brengen. Maar die kritiek klinkt door in het hele land. En iedereen trekt zijn conclusies. De oppositie wordt niet in de politieke wachtkamer gedrukt. Dat roept het beeld op van arme oppositionele parlementsleden die als schapen in een kooi zitten waarvan de deur gesloten is en die bewaakt wordt door de minister-president, wie deze ook moge zijn, met een herdersstaf of wellicht zelfs met een knots. Integendeel, de oppositie neemt plaats in schuttersspuiten en neemt van daaruit het kabinetsbeleid en de regeringsfracties zeer krachtig onder vuur. En ook de knallen van die schoten klinken door in het hele land. En gelukkig merkt dat land wanneer het losse flodders zijn.

Een opmerking over het regeerakkoord. We hebben op dit ogenblik inderdaad een buitengewoon bindend regeerakkoord, gemeten aan de regeerakkoorden voordien. Maar we moeten wel letten op de situatie die daartoe aanleiding heeft gegeven. (*De Koning somt de ongelukkige lotgevallen van regeerakkoorden vanaf het kabinet-Den Uyl tot en met het kabinet-Van Agt II op.*)

Een tweede reden waarom we nu zo'n streng regeerakkoord hebben is dat het in 1982 erg mis was met onze economie. Tegen die achtergrond is gezegd: op sociaal-economisch gebied moet het roer krachtig om. En dat gaan we opschrijven in een regeerakkoord en daar gaan we ons nu ook eens een keer aan houden. Daar laten we geen gaten meer inschieten. Dat is het beroemde rapport van de 'werkgroep-A', dat het financieel-sociaal-economisch beleid inderdaad verregaand heeft dichtgetimmerd. Zelden of nooit hoor je zulke kritische geluiden over het even nuttige rapport van de 'werkgroep-B'. Dat ging over mediabeleid, onderwijs, welzijn en dat soort zaken. Daar zijn ook afspraken gemaakt. Maar die komen niet over als een spoorboekje of als een zweepslag waarmee de hond van het kabinet of van de regeringsfracties of wie dan ook kan worden geslagen.

Moeten we weer zo'n regeerakkoord hebben? Naar mijn stellige overtuiging niet. Ten eerste: het hoeft niet meer in die mate, want de situatie is bezig te verbeteren. We hebben deze harde maatregelen, denk ik, in de komende periode wat minder nodig. Ten tweede: we hebben geleerd dat in deze periode de fracties inderdaad buitengewoon weinig speelruimte hebben. En ze beklagen zich daar bitter en luidkeels over. Dat ministers even weinig speelruimte hebben hoor je veel minder vaak. Maar het is natuurlijk wel het geval. Ik zou voor de volgende periode de voorkeur geven aan een regeerakkoord waarin de richting en doelstellingen van het beleid zouden worden vastgesteld en waarbij de voornaamste factoren in het beleid dynamisch op elkaar zouden kunnen reageren. Ik bedoel dit: in het regeerakkoord is een doelstelling voor het overheidstekort opgenomen. Wordt die doelstelling niet gehaald en gaat misschien het overheidstekort oplopen, dan verplichten partijen in het kabinet en regeringspartijen in de Kamer zich om bijvoorbeeld de ombuiging op de rijksbegroting overheidsuitgaven te veranderen. Een ruime mate van vrijheid waarin men wil ombuigen, maar men zal ombuigen! Want anders gaat het fout met het regeerakkoord. Is er onderbesteding of is er een blijvend overschot op de betalingsbalans, dan verplichten partijen zich om daar iets aan te doen. Bijvoorbeeld: het verhogen van de binnenlandse

bestedingen, voor zover natuurlijk de doelstelling van het terugdringen van het overheidstekort dat toelaat. Ik zou meer voorbeelden kunnen noemen, maar mijn idee is om in het regeerakkoord op hoofdpunten één lijn neer te zetten. Als die lijn niet of te weinig gevolgd kan worden, zijn partijen verplicht om bij te sturen.

STEMERDINK: Ik denk dat in die stelling twee zaken door elkaar gehaald worden. De oppositie heeft met zo'n regeerakkoord weliswaar weinig mogelijkheden om het beleid te wijzigen, maar dat is wat anders dan het beleid dat gevoerd wordt controleren. Een oppositie is natuurlijk heel goed in staat tot controle, mits ze maar voldoende gegevens krijgt. En daarom vind ik die stelling onjuist. 'Oppositie in de wachtkamer'? Nou zo mag je dat best noemen, maar ik vind dat in ons systeem een oppositie er in de eerste plaats is om te controleren en in de tweede plaats om een alternatief te ontwikkelen. Het probleem in de Nederlandse verhoudingen is echter dat het verwezenlijken van dat alternatief moeilijk is, omdat wij een kiessysteem hebben waardoor zelfs een partij met een minieme aanhang in de Kamer blijft. Om als oppositie een alternatief te kunnen ontwikkelen, is een kiesdrempel nodig die een overzichtelijke politieke situatie in de Kamer schept. En dan pas kom je toe aan allerlei verbeteringen in het kamerwerk, zoals uitbreiding van de staf, aantrekken van externe deskundigen, minder persoonlijke assistentie, etcetera. Maar dat is een problematiek die daar op volgt, ... de kern van het probleem van het functioneren van de Kamer wordt er niet door geraakt.

En wat een regeerakkoord betreft: ik denk dat je dat wat pragmatisch moet bekijken. Als er een progressieve meerderheid na de komende verkiezingen zou zijn en de PVDA zou met het CDA regeren, dan zou ik zeggen, laten we niks op papier zetten. Want dan halen we de beste resultaten in de Kamer. Mocht zo'n coalitie in een wat andere constellatie figureren, dan kun je niet genoeg op papier zetten. Om de bekende redenen.

JOEKES: Bij het spreken over controle op het beleid van de regering doet zich een taalkundige moeilijkheid voor die opzettelijk in het spel wordt gebracht. Wat is immers controle in het Nederlands? Dat is het nagaan achteraf of iets goed is gegaan. De controleur van kaartjes stond achteraf kaartjes in te nemen, toen er nog controleurs bij de uitgang van stations waren. To control, de Engelse versie van controleren, die welbewust in dit verband door een aantal mensen

wordt gebruikt, is iets wezenlijk anders. Dat is beheersen. Wanneer ik 'control' een regering, dan beheers ik de daden van die regering. En uiteraard van tevoren. En dat nu is iets wat steeds meer in de mode komt in alle partijen, in verschillende mate al naar gelang de karakterverschillen van de mensen die daar aan de politieke leiding staan. Waarom moet dat niet volgens diegenen, die (zoals Samkalders en ik) het dualisme aanhangen? Hiervoor zijn verschillende redenen. In de eerste plaats omdat men met 150 kamerleden veel minder efficiënt kan regeren en ook met 76 als meerderheid, dan met 16 ministers. Dat is al inefficiënt genoeg. Maar met 76 kamerleden is dat nog veel erger. Het werkt gewoon niet. Een tweede belangrijke reden is: in de mate dat ik als kamerlid meeregeer door van tevoren zeker te stellen dat vvd-staatssecretaris X en vvd-minister Y weet wat de fractie wenst dat er gebeurt, kan ik die beleidsdaden niet meer controleren in de klassieke en wezenlijke betekenis van het woord. Ik kan namelijk mijn eigen daden niet efficiënt controleren. Volksvertegenwoordigers zijn niet verkozen om te regeren, maar wel om mede wet te geven en om in overleg met de regering over het beleid te spreken, maar vooral ook om de burgers te beschermen tegen de regering. Dat is een vreselijk ouderwets idee, maar het is, geloof ik, vooral in deze moderne vertegenwoordigende democratische tijd toch een heel wezenlijk punt. Of wij daarin slagen is natuurlijk een heel andere zaak, maar als wij als Kamers mee gaan regeren, dan kunnen we er niet in slagen. Nog enkele woorden over de regeerakkoorden, in reactie op hetgeen minister De Koning zei. Het is in deze coalitie voor het CDA, als grootste van de twee coalitiepartners in het kabinet en in de Kamer, veel gemakkelijker om te zeggen 'We hebben eigenlijk niet zoveel behoefte aan een regeerakkoord' dan voor de kleinere partner, omdat je toch altijd elkaars rivalen blijft. Zeker in het laatste jaar voor de verkiezingen. Een regeerakkoord is naar mijn smaak vooral een bescherming van de kleinste coalitiepartner tegen de grootste.

PESCHAR: Mag ik een paar opmerkingen maken over een onderdeel van Samkalders betoog, waar hij het heeft over de controle op het beleid van de regering en daar dan uiteraard het recht aan verbindt om informatie van die regering te krijgen, teneinde een verantwoorde beslissing te kunnen nemen. Dat lijkt een heel vanzelfsprekend iets. En toch is er blijkbaar op dat punt twijfel en zijn er gebeurtenissen die niet iedereen tot tevredenheid stemmen. Het komt voor dat in een duidelijk politieke stemming in de Tweede Kamer moties die om meer

inlichtingen vragen, door de meerderheid worden weggestemd. En dat lijkt mij een slechte zaak. De meerderheid heeft natuurlijk als voordeel dat ze meerderheid tegen minderheid is, maar het zijn-van-meerderheid in het parlement brengt ook zo zijn eigen verplichtingen met zich mee. De meerderheid moet er met name voor zorgen dat de Tweede Kamer als geheel, altijd als er behoefte is aan meer informatie, deze ook krijgt.

(Peschar noemt enkele voorbeelden vanuit zijn ervaring als voorzitter van de Algemene Rekenkamer, waaruit het tegendeel blijkt)... Er is tegenwoordig een grote mate van twijfel aan de betrouwbaarheid van informaties. Dat dringt ook hier soms, misschien ten onrechte, door. Maar ik geloof dat voor het goed functioneren van het parlement er niet genoeg aandacht kan bestaan, ook van het parlement zelf, voor het aspect van het ontwikkelen van bruikbare werkwijzen om een zo groot mogelijke zekerheid te scheppen.

PLANKEN: Is het bij de problematiek van de taken van het parlement wel voldoende om je uit te leven in procedures, zoals een bepaalde vorm van overleg of een bepaalde vorm van informatie? Is de machtsvraag hierbij niet veel belangrijker? Wat zijn bijvoorbeeld de drijvende krachten achter het fenomeen dat woordvoerders van de regeringsfracties zich voortdurend verstaan met leden van de regering? En hoe kan deze zaak worden aangepakt?

JOEKES: Ik ontwijk niet, maar het gaat niet zozeer om het verstaan van woordvoerders met ministers: dat heeft altijd wel plaatsgevonden. Het gaat om de machtsverhouding. Het gaat erom of de politieke leidingen van fracties kans zien om een zodanig overwicht te krijgen op hun geestverwante minister in het kabinet, en als het even kan op het kabinet in zijn geheel, dat zij op hoofdpunten – ook van lopende zaken die niet in het regeerakkoord staan – hun wil kunnen afdwingen, althans dat contact zeer goed kunnen coördineren. Nou, tegen coördineren bestaat geen enkel bezwaar. Dat deden wij in de vvd al eind jaren zestig. Het gaat erom wat je daarmee probeert te bereiken...

Maar uit de noodzaak van het dualisme volgt dat de Kamer – samenwerkend met de regering – als medewetgever voldoende zijn onafhankelijkheid moet behouden ten aanzien van het regeerbeleid om daarover te kunnen oordelen. Als wij samen een of ander ‘opzetje’ maken, dan kan geen van ons beiden daar meer onafhankelijk over

oordelen. En dan kan geen van ons beiden geloofwaardig zeggen: 'Ga jij maar naar huis, jij hebt het niet goed gedaan, 't is verkeerd', want dan zegt de ander: 'En jij dan? Jij was er ook bij!' Het is een wat luchtige manier van zeggen, maar zo zit het ongeveer in elkaar, geloof ik.

SAMKALDEN: Mag ik in dit opzicht even interrumperen? Als het gaat om de controle op het regeringsbeleid, en het stelsel dat de heer Joekes beschijft leidt ertoe dat de meerderheid van de Kamer het verstrekken van informatie die nodig is om het beleid te kunnen controleren (en die bij de regeringsfracties wel bekend is), tegenhoudt door een motie die hierom vraagt te verwerpen, dan betekent dat dat de meerderheid van de Kamer in staat is om de minderheid haar rechten te ontnemen... Dergelijke praktijken kunnen – zij het op den duur – alleen worden afgestraft wanneer er een bestaande leer gebaseerd op parlementaire tradities is, die aanvaard wordt door alle parlementsleden.

JOEKES: Zulke oplossingen betekenen alleen wat – daarin ben ik nu wat dirigistisch – als ze in regels kunnen worden vastgelegd. Er wordt altijd gezegd: laten we nou afspreken dat we minder moties indienen. Daar komt nooit iets van terecht. Dit soort zaken behoort in regels te worden vastgelegd... En als u mij nu vraagt wat een eerste stap op die weg is, dan zou ik me kunnen voorstellen, maar ik verbind mij daar niet toe, dat artikel 68 van de Grondwet¹ gewijzigd wordt. Zodanig dat een minderheid van tien, twintig of dertig leden of voor mijn part ieder afzonderlijk lid het recht krijgt de regering te vragen inlichtingen te verstrekken. Nogmaals, je kunt zoiets niet in je eentje lanceren, maar het idee vind ik een middel om aan een stuk nadeel van het monisme te ontkomen.

PLANKEN: We hebben nu gesproken over informatie. Maar dat is echter nog geen fractie van het echte verhaal, want het gaat natuurlijk om de machtsvraag en het gaat vooral ook om het overleven van de coalitie. Dat wordt zo krampachtig gedaan dat je zelfs niet een staatssecretaris of een minister naar huis kunt sturen door de grote dreiging dat dan het hele kabinet valt. Hoe wilt u nu een onafhankelijkheid van óf de hele Kamer óf de regeringsmeerderheid van kamerleden bewerkstelligen zolang die enorme dreiging boven die Tweede Kamer hangt?

(Joekes merkt hierbij op dat de voorzitter toch niet kan verwachten dat dit belangrijke probleem zo maar even in een discussie kan worden opgelost. Hij verwijst daarbij naar de werkzaamheden van een commissie van de Tweede Kamer die na de RSV-enquête werd ingesteld om zich onder andere over dit soort problemen te buigen, en die in december 1985 het Rapport van de bijzondere commissie Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze van de Tweede Kamer zou publiceren.)

SAMKALDEN: De heer Joekes heeft zojuist gezegd dat men voor bepaalde zaken regels moet maken... Maar hoe ingewikkelder de problematiek wordt, hoe ingewikkelder ook de regelingen zullen zijn die worden voorgesteld. Ik heb daarom eigenlijk meer vertrouwen in het aanmoedigen van gedragswijzen van nieuwe mensen die in de Kamer komen. Zij dienen op de één of andere manier over dat kamerwerk te worden voorgelicht. Er zijn ontzettend veel voorbeelden te geven van hoe mensen in het verleden gereageerd hebben op situaties die nu met de machtskwestie van de meerderheid worden beslist, en van wie dat gedaan hebben, soms in overeenstemming met de visies van hun eigen partij en soms daartegen in.

DE KONING: Ik denk dat de heer Samkalden toch iets te veel het beeld schept van 150 loslopende parlementariërs die, als er nu maar wat algemene gedragsregels geformuleerd zouden kunnen worden, het probleem zouden kunnen oplossen. Die 150 parlementariërs zijn allereerst ingedeeld in een regeringsmeerderheid en een regeringsminderheid. En binnen die meerderheid zijn ze ingedeeld in twee of meer fracties. De fractiecohesie is een stuk sterker geworden. Van de kant van het kabinet is het zo dat men niet in de ivoren toren van zijn departement kan gaan zitten. Men kan daar niet wetgeving voorbereiden met een incubatietijd van bijvoorbeeld een half jaar tot anderhalf jaar, om dan terug te komen bij een meerderheid in de Kamer en te horen te krijgen: 'Nee, daar moeten wij helemaal niks van hebben.' Dat geldt met name in deze tijd waarin bezuinigingen moeten plaatsvinden; bezuinigingen, die verkregen moeten worden door heel concrete maatregelen... Dan moet je wel rugdekking hebben... Dat betekent overigens dat de discipline van de regeringsmeerderheid en de relatie tussen kabinet en die meerderheid de formele regels geheel ongeschonden laat: uiteindelijk kán het kabinet worden weggestemd, uiteindelijk kán een staatssecretaris worden weggestemd. Maar als het gaat om beleidsvragen, heeft ook de

kamermeerderheid zich aan de hoofdlijnen van dat beleid gebonden, anders was dat kabinet er nooit gekomen. De invulling daarvan is een gecompliceerde machinerie. Het is niet een simpele zaak van: het kabinet doet zijn werk, legt het in de Kamer en ziet wel wat er van komt. Daar is een veel meer verfijnde voorbereiding, afstemming, wisselwerking voor nodig. Dat wekt inderdaad vaak de indruk dat het twee handen op één buik zijn.

Maar dan is de minderheid er in de Kamer om dat te ontmaskeren. Om aan te tonen dat de kamermeerderheid ten onrechte dat kabinet steunt, ten onrechte dat plan aanvaardbaar vindt. Het betekent dat het parlementaire systeem in toenemende mate alleen goed functioneert als ook de oppositie haar rol speelt en dan zal die rol een andere moeten zijn dan alleen maar schreeuwen: 'Dit deugt niet.' Dat is gelukkig merendeels het geval.

SAMKALDEN: Maar dat moedigt juist de praktijk aan dat die oppositie de gegevens niet krijgt waarmee ze die onjuistheid van beleid moet aantonen.

DE KONING: Meneer Samkalden, met alle respect, het verstrekken van de gegevens is niet het zwakke punt van de democratie. Wij geven een zondvloed van gegevens en je hoeft maar op de bel te drukken en je krijgt er meer van.

Voorzitter Planken vraagt tenslotte aanvullende concrete suggesties ter verbetering van de vervulling van parlementaire taken.

VAN DER MEER: (Eerder had mevrouw Van der Meer gewezen op de soms slordige wetgeving, waarop minister De Koning had toegegeven dat de Eerste Kamer 'vaak beschamend weinig tijd van ons krijgt om wetsontwerpen af te handelen'.) Aansluitend op datgene wat eerder gezegd is over de onvolkomenheden in de wetgeving, zou ik bijna willen zeggen: was het maar waar dat het alleen voorkomt in wetgeving die onder tijdsdruk tot stand komt. Helaas is dat niet zo. Ik denk dat er met betrekking tot zorgvuldige wetgeving op verschillende niveaus iets zou moeten gebeuren. Dat is ten eerste op het departement, waar waarschijnlijk toch een behoefte bestaat aan goede wetgevingsjuristen. Een tweede aspect is dat door amendering in de Tweede Kamer – en dat kom je dan uiteindelijk in de Eerste Kamer pas tegen – het ene amendement iets bewerkstelligt wat het andere amendement net opheft. Ik denk dat

ook dáár beter gecontroleerd zou moeten worden. En ten derde is samenspel nodig tussen de beide Kamers en de departementen over consistentie in het beleid. Niet over de hoofden van de ministers heen, maar met de ministers. Voorkomen moet worden dat er op dat ene departement iets wordt geregeld wat door het andere departement ongedaan wordt gemaakt.

PESCHAR: Onlangs stond in de krant een bericht dat als kop had: 'Minister Ruding erkent problemen bij controle op de overheidsuitgaven.' En wij hebben verder recentelijk kunnen lezen dat momenteel kamerleden met minister Ruding en andere ministers voor het eerst in commissievergaderingen bijeenkomen om een aantal zaken die met die controle op de overheidsuitgaven te maken hebben eens mondeling met elkaar te bespreken. Het opvallende is daarbij dat de punten die ze met elkaar bespreken (functionering van accountantsdiensten, accountants die niet in staat zijn om verklaringen af te geven over een reeks van jaren, etcetera), zaken zijn die al allemaal in verslagen van de Rekenkamer gesignaleerd zijn van minstens twee, drie jaar geleden. En je krijgt dus het gevoel dat het geen kwaad zou kunnen als het parlement dergelijke verslagen toch meer produktief zou maken dan het, naar mijn spijt overigens, vaak doet. Het zou een zinnige steun kunnen zijn voor het functioneren van het parlement.

¹ Art. 68 luidt: De ministers en de staatssecretarissen geven aan de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, de verlangde inlichtingen, waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat.

De taken van het parlement

M.C. Burkens

1. Sinds de door Thorbecke geïnspireerde herziening van 1848 is onze Grondwet gemodelleerd volgens het type van het zogenaamde parlementaire regeringsstelsel. Het sleutelbegrip is hierbij de ministeriële verantwoordelijkheid (art. 42, tweede lid, van de huidige Grondwet): ministers – en kabinetten – zijn politiek verantwoordelijk jegens de Staten-Generaal. Een gevolg hiervan is dat ministers en kabinetten voor wat betreft hun bestaan afhankelijk zijn van de instemming, althans van de duldning van de Staten-Generaal, in het bijzonder van de Tweede Kamer. Deze opzet heeft zich in de jaren na 1848 gaandeweg daadwerkelijk ingeslepen; de befaamde conflictperiode van 1866-1868 vormde ter zake de beslissende fase. In deze fase kwam vast te staan, dat een kabinet zich in zijn voortbestaan niet kan legitimeren louter door het vertrouwen van de (onschendbare) Koning; de vertrouwensrelatie met de Staten-Generaal is doorslaggevend.

2. Wanneer men aldus de vertrouwensrelatie met de Staten-Generaal als maatstafgevend aanmerkt, dient daarbij bedacht te worden dat zulks een relatie betreft met een meerderheid uit de Staten-Generaal. Een kabinet zal wel nimmer gedragen worden door het vertrouwen van alle leden van de Staten-Generaal. Bepalend is de politieke opstelling van de meerderheid. Besluitvorming in de Staten-Generaal geschiedt bij meerderheid van stemmen; in gelijker voege beslist een meerderheid over de vertrouwensrelatie.

Dit brengt met zich mee dat de politieke verhouding in het kader van het parlementaire regeringsstelsel in zekere zin haaks komt te staan op de grondwettelijk vastgelegde ministeriële verantwoordelijkheid; de ministeriële verantwoordelijkheid betreft de (Kamers der) Staten-Generaal als geheel. Met andere woorden: de grondwettelijke opzet is institutioneel bepaald; zij heeft

betrekking op enerzijds een kabinet en de daartoe behorende ministers (en staatssecretarissen). Het politiek functioneren daarentegen wordt door meerderheidsverhoudingen bepaald; het slijpt zich in als tegenstelling tussen enerzijds het kabinet en de daartoe behorende ministers en staatssecretarissen alsmede de parlementaire fracties die het kabinet steunen en anderzijds de oppositie.

3. De institutionele verhouding wordt aldus niet afgedekt door de politieke verhouding. Dat kan niet worden aangemerkt als een gebrek van ons parlementaire regeringsstelsel; het ligt in de aard van het stelsel besloten. Zo gauw men de politieke relatie ent op een institutionele parlementaire opzet, moet men verdisconteren dat het parlement als institutie politiek geen eenheid vormt en ook niet kan vormen. Wezenlijk voor een parlement in een vrije democratische opzet is juist dat zich daarin tegenstellingen openbaren. Politieke meerderheidsvorming is wezenlijk voor een parlement; de afgeleide (d.w.z. op het parlement gebaseerde) legitimiteit van een kabinet is dan ook uit de aard der zaak een functie van deze meerderheidsvorming. Zo gaat het in alle staten met een parlementair meerderheidsstelsel; in staten met een op meerderheidsvorming gericht kiesstelsel, zoals in het Verenigd Koninkrijk, zelfs op nog veel geprononceerder wijze dan bij ons.

4. Niet onkend kan echter worden dat deze discongruentie tussen het politiek functioneren en de institutionele opzet problemen geeft. Bevoegdheden en taken van de Staten-Generaal zijn institutioneel bepaald. De Staten-Generaal zijn medewetgever en zijn belast met de controle van het regeringsbeleid. Dienovereenkomstig bezitten de Staten-Generaal het recht van amendement en van initiatief (uitsluitend door de Tweede Kamer uit te oefenen), het inlichtingen- en interpellatieright alsmede het recht van enquête. Toepassing van het recht van amendement en van initiatief wordt door meerderheidsverhoudingen bepaald; maar deze meerderheidsverhoudingen behoeven niet congruent te zijn met de meerderheidsverhoudingen welke aan de parlementaire verhouding ten opzichte van het kabinet ten grondslag liggen. Het inlichtingenrecht (vragenrecht) van de Kamers wordt uitgeoefend geheel los van de politieke relatie; de toestemming van de Kamer tot het houden van een interpellatie wordt in de praktijk ook los van de politieke

relatie verleend. Een wetsvoorstel tot overweging van een grondwetswijziging, welke dit uitdrukkelijk vastlegt, is thans in procedure (19014, R1284). De vraag of een parlementaire minderheid tot het houden van een enquête zal kunnen beslissen, is omstreden. Een desbetreffend amendement-Faber wist bij de grondwetsherziening van 1983 in de tweede lezing niet de 2/3-barrière in de Eerste Kamer te nemen. Een hernieuwde poging bij initiatiefontwerp-Van der Burg/Stoffelen (19029, R1286) werd juni 1985 ingediend.

5. De vraag waarom het telkens gaat is deze: kunnen de Staten-Generaal als institutie hun taak naar behoren vervullen, wanneer de verhouding tot de regering fundamenteel politiek wordt bepaald, d.w.z. wanneer deze taakuitoefening overschaduwd wordt door de politieke binding tussen regering en regeringsfracties. Deze vraag komt des te meer op scherp te staan naarmate deze politieke binding nauwer is.

De aard van de politieke binding wordt manifest gemaakt door het regeerakkoord. Onze naoorlogse parlementaire geschiedenis laat zien dat gaandeweg steeds stringenter regeerakkoorden worden afgesloten. Een eerste voorbeeld was het akkoord van Wassenaar van 1963. In de jaren zeventig worden de teugels steeds strakker aangehaald. Het akkoord dat aan het optreden van het kabinet-Lubbers ten grondslag ligt (*Nederlandse Staatscourant* van 28 oktober 1982, nr. 208), is een voorbeeld van een zeer stringent akkoord. Achtergrond hiervan vormt de zeer ongelukkige implementatie van het akkoord dat ten grondslag lag aan het kabinet-Van Agt/Wiegel. De financiële paragraaf van dit akkoord is in feite inoperatie gebleven doordat de voorgenomen bezuinigingen overgecompenseerd zijn geworden door aanvullend en flankerend beleid (vergelijk het rapport *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven* van de Studiegroep begrotingsruimte (studiegroep-Le Blanc), Staatsuitgeverij 1983). Als reactie hierop laat het akkoord-Lubbers uitermate weinig speelruimte; vergelijk in het bijzonder met betrekking tot het budgettaire beleid het van het akkoord deel uitmakend rapport van de werkgroep A.

6. In het licht van de huidige opzet van de relatie tussen kabinet en regeringsfracties is zelfs door de VVD-fractie leider in de Tweede Kamer de conceptie van strategisch monisme verdedigd. Daarmee is niet beoogd aan te vechten dat overeenkomstig de

constitutionele uitgangspunten van de VVD (dienovereenkomstig: P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*) ons staatsrechtelijk bestel op een dualisme tussen regering en parlement is gefundeerd. Veeleer wordt hic et nunc, d.w.z. met het oog op een effectieve aanpak van de huidige sociaal-economische problematiek, een therapeutisch model geschetst.

Naar mijn oordeel dient inderdaad geconcludeerd te worden dat wij gezien de ernst van deze problematiek vooralsnog aangevonden zijn op nauwe samenwerking tussen kabinetten en regeringsfracties. In desbetreffende regeerakkoorden kan de marsroute van het regeringsbeleid duidelijk en met uitzicht op daadwerkelijke verwezenlijking worden uitgezet, terwijl voorts een toetsingskader in het leven wordt geroepen voor de prestaties van het kabinet.

Of men zulk een samenwerking als monisme moet aanduiden, laat ik in het midden. In elk geval is het geen monisme in Engelse trant, waarbij het kabinet fungeert als voorhoede van de parlementaire fractie. In een veelpartijenstelsel als het onze, hetwelk in de praktijk altijd op coalitievorming is aangewezen, is zulk een constructie onmogelijk.

7. Deze nauwe samenwerking brengt met zich dat bij de parlementaire taakuitoefening van de medewetgeving alsmede van het (door middel van moties) beïnvloeden van het regeringsbeleid maar weinig ruimte bestaat voor effectief optreden door de oppositie. De oppositie is als minderheid aangewezen op steun van regeringsfracties of leden daarvan. Deze zullen hun eventuele steun moeten bezien in het licht van het totale complex van voornemens en afspraken waarop de samenwerking tussen kabinet en regeringsfracties betrekking heeft. De interdependentie van verschillende onderdelen van het regeringsbeleid speelt hierbij tevens een rol; evenzo uiteraard een eventueel (maar veelal aanwezig) budgettair effect. Daarbij komt de vrees van fracties aan een coalitiegenoot alibi te verschaffen voor een uit de boot vallen op andere punten; voorts begrijpelijkerwijze geringe geneigdheid om bevriende of geestverwante ministers een echec te laten lijden. Alles te zamen zo geduchte barrières, dat men zich mag verwonderen dat de oppositie toch nog wel het een en ander weet te klaren.

In het wetgevingsproces zullen regeringsfracties overigens ook in

vrije kwesties bij voorkeur afstemming op de regering zoeken. Dat is alleszins begrijpelijk: de regering is medewetgever en de politieke signatuur van het kabinet is derhalve in beginsel kompasstand. Wijkt een parlementaire meerderheid hiervan af, dan wordt het risico gelopen dat de regering haar noodzakelijke medewerking onthoudt. In plaats van resultaten heeft men dan slechts politiek ongerief.

8. Met betrekking tot de beleidscontrole ligt de zaak fundamenteel anders dan bij de beleidsvorming het geval is. Bij controle is nauwe samenwerking uit den boze; de controleur moet zich juist zo onafhankelijk mogelijk opstellen ten opzichte van de gecontroleerde. Regeringsfracties zijn hiertoe minder goed in staat; zij hebben te bevrezen dat de resultaten van hun controle afbreuk kunnen doen aan de politieke positie van de regering. Vandaar dat ruim baan moet worden gemaakt voor de controlerende taakuitoefening van de zijde van de oppositie. De Kamers der Staten-Generaal dienen zulks in hun werkwijze mogelijk te maken; de politieke kamermeerderheid – d.w.z. de regeringsfracties – dienen hieraan mede te werken.

Naar zijn oordeel schort het hieraan in de praktijk nauwelijks. Mede op verlangen van de oppositie (in het kader van de behandeling van wetsvoorstellen, van de overige contacten tussen Kamers en regering, van de uitoefening van het vragenrecht en van het interpellatierecht) wordt een stroom van informatie door de regering over de Kamers uitgestort. Weigering van informatie pleegt niet plaats te vinden op grond van de omstandigheid dat slechts een parlementaire minderheid of zelfs slechts een enkel lid de informatie verlangt. Het eerdergenoemde wetsvoorstel-Van der Burg/Stoffelen beoogt aan deze praktijk een andere grondwettelijke ondersteuning te verschaffen.

Deze informatie komt meestal door opneming onder de gedrukte stukken van de Kamers algemeen beschikbaar voor het publiek; de parlementaire controle vindt aldus mede ten overstaan van de publieke opinie plaats. De oppositie is aldus in staat zich ten opzichte van de regering publiekelijk te profileren en daarmee de door haar voorgestane politieke alternatieven te onderbouwen. Dat is essentieel voor het functioneren van het democratisch bestel.

Problematisch is dunkt mij niet zozeer de mate waarin informatie

beschikbaar komt als wel de mate waarin selectiviteit kan worden betracht en daadwerkelijk wordt betracht. Een kamerlid kan vrijwel alles van de regering te weten komen wanneer hij maar op het spoor zit van de juiste vragen; hij beschikt overigens reeds via eigener beweging door de regering beschikbaar gestelde informatie over vrijwel alles wat hij maar zou willen weten, als hij maar wist waarop hij zich te midden van deze informatiebrij zou moeten richten. Deze selectiviteitsproblematiek frustreert een goede controle en roept het gevaar in het leven dat de regering ondanks alle parlementaire instrumenten op wezenlijke punten ongecontroleerd haar gang kan gaan – of nog ernstiger: dat het ambtelijk apparaat tot ongecontroleerde ‘vierde macht’ uitgroeit.

9. Een vraagstuk apart vormt de kwestie of het enquêterecht ook op verlangen van slechts een kamerminderheid uitgeoefend moet kunnen worden. De complicatie ligt hier in de omstandigheid dat een enquête niet louter de relatie van Staten-Generaal tot de regering betreft, maar ook burgers kan regarderen: dezen kunnen onder getuigeplicht worden gesteld. Terwijl gerechtelijke procedures ter zake tal van restricties en waarborgen kennen (bij voorbeeld ter voorkoming van zelf-incriminatie), ontbreken deze vrijwel geheel bij een enquête. Het risico gaat aldus ontstaan dat fundamentele rechten van burgers in het gedrang komen. Dat is wellicht niet geheel te vermijden, zelfs bij aanscherping van de Wet op de parlementaire enquête; een in brede kring ervaren politiek belang zal zulks dan moeten legitimeren. Een op verlangen van een kamerminderheid gehouden parlementaire enquête beantwoordt niet aan dit criterium.

10. De publieke onvrede met de wijze waarop het parlement zich van zijn controlerende taak kwijt heeft naar het mij voorkomt voornamelijk twee gronden.

De eerste betreft het veelal incidentele karakter van de controle, waardoor kleinere feilen in het overheidsbestier doorgaans veel aandacht krijgen, terwijl fundamentele en structurele manco's worden gepasseerd dan wel eerst onder de aandacht komen wanneer het te laat is voor koerswijzigingen. Op dit punt zal mijns inziens het parlement inderdaad zijn controlerende taakuitoefening moeten gaan bijsturen. Kamerleden zullen hun natuurlijke geneigdheid om op incidenten in te springen – en daarmee de pers te halen – moeten gaan bedwingen en zich meer op de grote lijnen van het regeringsbeleid richten. Doet men dat goed,

dan zal blijken dat het nuttig effect hiervan aanzienlijk is terwijl er ook wel eer mee valt te behalen.

De tweede grond betreft de begrijpelijke verwachting van het publiek, dat het parlement aan controles welke ernstige ministeriële tekortkomingen aan het licht brengen, ook politiek effect zal verbinden in die zin dat het tot personele mutaties in het kabinet komt. Zodanige verwachting is inderdaad begrijpelijk; echter het politieke functioneren van ons parlementaire regeringsstelsel laat zulks niet of nauwelijks toe. Anders dan bij voorbeeld bij de éénpartij-kabinetten in het Verenigd Koninkrijk het geval is, zijn bij onze coalitiekabinetten personele mutaties vrijwel onmogelijk; het hele bouwsel van de formatie zou daardoor in gevaar kunnen komen.

Wanneer men dit voor ogen houdt bestaat mijns inziens geen reden om ter zake van de controlerende taakuitoefening van het parlement tot een sterk negatief oordeel te komen; perspectief op verbetering is voorts zeker aanwezig.

VII

DE VERHOUDING TUSSEN
REGERING EN PARLEMENT

De functies van het parlement

R.F.M. Lubbers*

Ik had wat aarzeling de uitnodiging aan te nemen, niet omdat ik het onderwerp oninteressant zou vinden, integendeel, maar omdat je als minister-president toch wel wat gehandicapt bent om een oordeel te geven over het functioneren van het parlement. Bij de korte inleiding door de heer Planken is zojuist op een charmante wijze duidelijk gemaakt waarom ik gevraagd ben: uit de verwachting dat de heer Den Uyl straks premier zal zijn, zodat ik me nu vast weer moet gaan voorbereiden op het parlement. Welaan, dat is in ieder geval een goed alibi.

Ik moet bekennen dat ik waarschijnlijk tot een minderheid behoor, in de zin dat ik best wel wat opmerkingen te maken heb over het parlement, maar in algemene zin (en dat zeg ik niet alleen nu ik achter de regeringstafel zit; ik zei hetzelfde toen ik in het parlement zat) niet zo negatief ben over de mate waarin het parlement geëquipeerd is, waarop het zijn werk kan doen en hoe het een rol vervult in onze democratie. Dat is een algemene opmerking vooraf.

Functies van het parlement

Wat zijn eigenlijk de functies van het parlement? Ik noem - zonder een prioritaire volgorde te suggereren - het erg belangrijke aspect van de wetgeving: van medewetgever te zijn; ik noem daarnaast het zijn van klankbord van de samenleving en van daaruit het regeringsbeleid beïnvloeden, zo mogelijk ook met een behoorlijke portie toekomstgerichtheid. Dus de taak om zowel het gevoel wat nu leeft, als de visie op hoe de samenleving zich zou moeten ontwikkelen tot uiting te brengen in het parlement. Dan is er

* Letterlijke tekst van de inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 20 juni 1985 (de weergave van de tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de redactie).

natuurlijk de controle op het bestuur. En ten slotte is er die nog wat aparte functie, namelijk dat het parlement in feite in ons systeem de legitimatie vormt van de aanwezigheid van een kabinet dat de pretentie heeft te steunen op een meerderheid in dat parlement en daarmee steun te hebben van het parlement. Een in het algemeen wat latente functie.

Complexiteit van de wetgeving

Bij de wetgeving zou ik willen zeggen dat het natuurlijk een fors probleem is voldoende deskundigheid te hebben. Laat ik mezelf verduidelijken. Toen ik als jong minister de politiek binnenging is mij uitgelegd dat eigenlijk iedere minister in zekere zin jurist moet zijn omdat hij wetten moet kunnen maken. Een tweede fase in het leerproces was echter: ja, dat is wel zo, maar je moet politiek weten wat je wilt.

Nader ingaand op die wetgeving, lijkt me daar inderdaad een zeker probleem te liggen. Maar het probleem is tweeledig. Het ligt deels in het feit dat in het politieke werk het geduld en de zorgvuldigheid om wetgeving te behandelen en te maken wel eens onder druk staan, ook omdat het weinig publiek 'appeal' heeft. Een wellicht nog iets groter probleem dan die deskundigheidsvraag (het zich verdiepen in de materie en ordelijk de wetgeving maken) is misschien dat de eisen die gesteld worden aan zowel de wetgever als de medewetgever in de loop der tijden zeer verzwaard zijn. We hebben bepaald te maken met een vraagstuk van complexiteit van de wetgeving, omdat we de vereisten van de democratie in de loop der tijden vergroot hebben. Steeds met goede argumenten, maar bij elkaar is het een indrukwekkend bouwwerk geworden. We vinden het toch eigenlijk normaal om bij iedere wet elementen onder ogen te zien als rechtsbescherming, aspecten van medezeggenschap, overlegstructuren en – als financiële punten aan de orde zijn – draagkracht. En dat alles doen we met een grote mate van verfijning. Dat valt niet altijd mee. Ik geloof dat dat niet een probleem is van het equiperen van het parlement. Het is het gevolg van het zoeken in een democratie naar een goede verhouding tussen de aan wetten te stellen eisen vanuit wenselijkheden die ieder voor zich redelijk zijn en de noodzaak om wetten te hebben die nog enigszins helder en doorzichtig zijn.

Wie mij nu vraagt: 'Zou u op dit punt het parlement willen veranderen?', 'Zou u tot een andere samenstelling willen komen?' of

'Moeten er meer medewerkers of assistenten komen?', dan is mijn antwoord ronduit: 'Nee.'

Ik geloof niet dat het daarin zit. Ik denk wel dat het best eens nuttig zou kunnen zijn om politieke discussies te hebben in de partij en tussen de partijen over die complexiteitsvraag van de wetgeving.

Klankbordfunctie

Een enkel woord over de klankbordfunctie. Ik geloof dat het hierbij niet in eerste instantie gaat om deskundigheid. Het gaat er om of je de pluriformiteit van de samenleving op een redelijke wijze terug kunt vinden in het parlement en of zij ook verwoord wordt in het parlement. En datzelfde geldt natuurlijk voor de fracties die samen dat parlement vormen. Dit is een heel belangrijk punt. Het gaat hier om het bewust zoeken bij de samenstelling van fracties - en daarmee hopelijk ook van de Kamer als geheel - naar zoveel mogelijk weerspiegeling van wat in de samenleving leeft. Ik moet er aan toevoegen dat dat niet eenvoudig is. Het begint al bij de selectieprocessen in de partijen. Niet iedere partij heeft dezelfde gebruiken, maar het zou een goede zede zijn dat iedere partij zich afvraagt hoe zij die klankbordfunctie zo goed mogelijk kan vervullen in het parlement.

Zijn de parlementariërs eenmaal aan het werk, dan moeten we toegeven (dat geldt voor iedere politicus aan beide kanten van de regeringstafel) dat er op den duur in zekere zin een beroepsdeformatie op gaat treden. Tot op zekere hoogte is dat onvermijdelijk. Iedere discipline, of dat nu een kunst is of een vak, vereist als het ware een zekere aanpak. Er ontstaat een manier van doen. En men doet dat met elkaar in een bepaalde politieke cultuur en men gaat dus als het ware die taal spreken, men leert gebruiken, maar daarmee wordt men natuurlijk ook in zekere zin onderdeel van het systeem en wordt de afstand tot de samenleving groter. Het is enigszins een onvermijdelijk probleem. Hoe is dat te ondervangen? Ten eerste zo goed mogelijk door de samenstelling van het parlement. Een tweede eis is het onderhouden van contact in een redelijk intense vorm met de zogeheten achterbannen. Dat kan het eigen electoraat zijn, maar ook de samenleving als geheel. Ten derde moet ook het doorstromingselement in de politiek hier aan worden toegevoegd. Aldus is de klankbordfunctie een belangrijke rol van het parlement, zowel voor wat er nu leeft in de samenleving, als voor de lijnen die er zichtbaar worden en die men als het ware de politiek

binnen zou willen dragen om een toekomstvisie te schetsen.

Controlefunctie

De derde functie, die geloof ik vandaag relatief meer in de belangstelling staat, is de controlefunctie van het parlement. Dat is zeker een heel belangrijke, hoewel ik er onmiddellijk bij wil zeggen dat de facto de controlefunctie op het bestuur in de democratie zoals wij die kennen langs verschillende lijnen tot stand komt. Ik noem de pers. Het maakt natuurlijk veel uit of je een pers hebt die voortdurend bezig is met licht te werpen op dat aspect in de samenleving, kritiek uit te oefenen enzovoort. Natuurlijk zijn eveneens formele instituties als een Rekenkamer belangrijk, ook in hun preventieve functies. Maar wel is het zo dat daar waar het hapert, de correctiemaatregelen in de politieke zin uiteindelijk altijd in het parlement kracht bijgezet moet worden. Mijn indruk is dat, wanneer ik een vergelijking maak van 1973 tot 1985 (dat is de periode dat ik zelf actief ben als politicus), de controlefunctie van het parlement geleidelijk aan weer sterker aan het worden is. Dat komt door een erg voor de hand liggende reden. Het parlement heeft een bepaalde tijd zichzelf wat verzwakt door wel heel erg de redenering aan te hangen dat de politieke wenselijkheid-van-de-dag doorslaggevend moest zijn bij beslissingen, of het nu om heel grote beleidszaken ging of om heel kleine. De politiek was zo sterk doordrongen van het willen voldoen aan wensen, dat het element van de ordelijkheid en het zich-kunnen-verantwoorden wat op de achtergrond werd gedrukt. Ik geloof dat naarmate het parlement kritiek op zichzelf niet schuwt – en mijn indruk is dat dat deze jaren weer meer gebeurt dan vroeger wel eens het geval is geweest – ook de controlefunctie ervan naar de regering toe geloofwaardiger en effectiever is.

Legitimatie van een parlementair kabinet

De vierde wat verborgen functie is de legitimatie van het feit dat een kabinet zichzelf 'een kabinet op parlementaire basis' noemt. Dat is een latente functie, maar geen onbelangrijke. Naar mijn gevoel wordt die onderschat. Het is namelijk zo dat kabinetten heel nadrukkelijk rekening houden met het parlement via taxaties over wat wel en niet kan. Dat is een voortdurend proces en maar een klein stukje daarvan komt aan de oppervlakte via de media; meestal datgene, wat aanleiding geeft tot conflict. Je zou kunnen zeggen:

waar óf de taxatie verkeerd is geweest óf het kabinet bewust heeft willen kiezen tegen het oordeel van de Kamer in. Maar mijns inziens houden ministers en staatssecretarissen heel vaak reeds vooraf rekening met de opvattingen van het parlement.

Specialisten en generalisten

Er wordt – sprekend over het parlement – heel wat afgepraat over het onderscheid tussen globaal en gedetailleerd of tussen generalisten en specialisten. Dat is een fameuze discussie. Ik ben er van overtuigd dat men in de Kamer het beste generalisten én specialisten kan hebben. Ik behoor niet tot degenen die vinden dat de goede parlementariër eigenlijk een generalist behoort te zijn. Zij zeggen dat kamerleden de grote lijnen moeten beargumenteren en zich niet te veel met de details bemoeien. Maar ik vind dat op de verschillende terreinen mensen die ergens echt verstand van hebben óók belangrijk zijn. Alleen dan is het mogelijk om hoofd- en bijzaken van elkaar te kunnen onderscheiden. Daarvoor is immers een eerste vereiste dat men zich in de zaak verdiept. Nogal eens wordt de fout gemaakt dat men denkt dat een specialist iemand is die alleen naar details kijkt. Dat is onjuist: iemand die ergens echt verstand van heeft en zich er in verdiept heeft, kan met een zeker gezag aan zijn fractie en ook in het parlement duidelijk maken waar het nu écht om gaat.

In algemene zin is een generalist heel goed om een grotere samenhang duidelijk te maken (waar ga je met de samenleving heen?) en om op basis van bepaalde politieke toetsstenen een oordeel te geven over wat er vanuit een kabinet op tafel wordt gelegd. Maar er schuilt wel eens het gevaar in dat naast de mooie grote visies het leven gewoon zijn weg neemt, en dat de echte controle en het echte bijsturen wat te weinig plaats vindt.

Regeerakkoord

Onvermijdelijk moet ik iets zeggen over het thema regeerakkoord, dat de laatste tijd vaak wordt genoemd. Als ik het goed begrijp komt – zo wordt gezegd – een stevig regeerakkoord, zoals we het nu hebben, in mindering op de democratie.

Ik geloof echter dat we hier met een soort slingerwerking te maken hebben, een pendulum. Ik wil daar tegenin in ieder geval enkele voordelen noemen van een regeerakkoord. Eén van de voordelen is de accentuering van de programmatische aspecten van het beleid.

Niet de bewindspersonen, niet de mannetjes en vrouwtjes, maar het beleid staat erg centraal als je vanuit een akkoord werkt. Een ander voordeel is dat er via een regeerakkoord meer samenhang in het beleid te maken is. Het is dus ook een instrument van coördinatie. Een derde voordeel is dat het als het ware vanzelf dwingt tot voortgangsrapportage.

Dat alles gezegd hebbend, wil ik me niet verklaren tot een groot voorstander van gedetailleerde regeerakkoorden. Want er zijn natuurlijk ook nadelen. Het grote nadeel is (en dat wordt eigenlijk niet zo vaak genoemd tegenwoordig) dat omstandigheden veranderen tijdens de rit en dat je dus je beleid gewoon moet kunnen bijstellen, heel tactisch moet kunnen zijn. Zodra een regeerakkoord gaat betekenen dat het een soort korset is en dwingt tot een zekere blindheid en almaar doorgaan op een bepaalde weg, dan kan het natuurlijk een nadeel gaan worden. Er is dus een risico dat men niet wil aanpassen als de omstandigheden zich wijzigen. Daarom is het minste dat je kunt zeggen, geloof ik, het volgende. Regeerakkoorden: niet te lang, niet te gedetailleerd; je moet er van af kunnen wijken, zij het dat de mensen die het met elkaar aangegaan zijn het daarover eens moeten worden.

Nu moet ik nog één opmerking maken over het feit dat in ons systeem, in afwijking van andere landen, een regeerakkoord misschien toch iets is wat je niet te snel opzij moet leggen. Het karakter van onze democratie – althans tot nu toe – brengt namelijk steeds met zich mee dat wij coalities nodig hebben – samenwerking tussen partijen die een regering vormen. Dat betekent eigenlijk per definitie iets van instabiliteit. Er zijn een paar componenten, die met elkaar een kabinet hebben gevormd. Maar voor hoelang? Ja, tot het valt, tot men het oneens is geworden. En daarom is het redelijk dat een kabinet, dat het vertrouwen krijgt van de Kamer om te gaan regeren, er ook zorg voor draagt dat het niet bij het eerste probleem valt. Dat betekent dat je je aan het begin moet afvragen of er over punten waar je geheid ruzie over zou kunnen krijgen, niet een werkafpraak te maken is. Dat is inderdaad een politiek compromis, waar je je dan aan houdt, tenzij je met elkaar concludeert dat het ook nog anders en beter kan. Daarnaast is het niet slecht om inhoud te geven aan de wil om als coalitie iets samen te doen, door aan het begin van de rit de contouren enigszins zichtbaar te maken van de zaken waar je het wel over eens bent. Daarmee maak je duidelijk dat die coalitie de moeite waard zou kunnen zijn voor de fracties die

haar steunen. Zo gaat het ook in de praktijk, want die fracties willen dat groene licht geven; niet alleen om de zetelverdeling, maar ook omdat men een nadere indruk heeft van wat de regering van plan is te gaan doen...

Terugkerend tot waar ik begonnen ben, constateer ik al met al dat het goed is om de functie van het parlement te doordenken. Maar ik weiger toch stellingen aan te nemen als zou er een uitermate groot tekort aan deskundigen zijn... Bovendien heb ik grote aarzelingen of het belangrijke controle-element werkelijk zo te kort schiet. Alleen al hier om: wanneer er zo nu en dan pittige aanvaringen zijn en men terecht zou kunnen vragen 'Hoe heeft dit nu kunnen gebeuren?' of 'Hoe heeft die meneer dat nu kunnen doen?', dan is dat geen zwakte van de democratie. Dat betekent juist dat die democratie functioneert...

Het misbruik van de machtssituatie

J.M. den Uyl*

Het parlement krijgt er links en rechts van langs de laatste maanden. De kamerleden kennen de problemen van de man in de straat niet. Politici beloven te veel. Ze spreken geen begrijpelijke taal. Zij zijn alleen geïnteresseerd in de stem, niet in de mening van de kiezers. Enzovoort, enzovoort.

De litanie van klachten doet mij denken aan de opstand van de kiezers in het begin van de jaren zestig, toen protestpartijen hoog scoorden. De Boerenpartij kreeg bij de Statenverkiezingen in 1966 zeven procent van de stemmen, de PSP vijf procent. Komt dit allemaal terug? Is de kritiek van toen en nu vergelijkbaar?

Nauwelijks. Het ging toen om ernstige slijtage in de bestuurdersdemocratie. Parlement en regering werden ervaren als uitlopers van een zuilenstelsel, waarin de toppen van de zuilen compromissen sloten waar de burgers vrijwel niet aan te pas kwamen. Het zuilenstelsel brak uiteen, het parlementaire stelsel werd gerenoveerd, het actiewezen op het niveau gebracht van de erkende instellingen. De democratie voer daar wel bij. De Kamerverkiezingen van 1977 (het einde van het kabinet-Den Uyl) leverde de hoogste participatie op (87%) sinds de afschaffing van de opkomstplicht. Er was in een aantal opzichten sprake van een revitalisering van het parlement ondanks het mislukken van een vernieuwing van het staatkundig stelsel.

De huidige golf van kritiek lijkt vooral losgestoten door een parlementaire topprestatie: de RSV-enquête. Juist nadat de Kamer haar tanden liet zien en wangedrag van ministers, ondernemers, de ambtelijke bureaucratie en de Kamer zelf binnenste buiten keerde, werd de Kamer tot schietschijf. Daarin spelen, dunkt me, de volgende verschijnselen een rol.

* Tekst van de inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 20 juni 1985.

1. In de afgelopen jaren heeft de staat zich versterkt. Met een beroep op de noodzaak van het te lijf gaan van de economische crisis is de regering harder en centralistischer gaan optreden. De meerderheid van het parlement heeft dat geslikt.
2. De invloed van ministers en ambtenaren nam toe, die van het parlement nam af.
3. De pogingen om door inspraak en participatie het overheidsbeleid te democratiseren, zijn niet echt gelukt (zie de bijdrage van Tjeenk Willink). Inspraak is vooral een instrument geworden in handen van de overheid zelf.
4. De Kamer heeft zich laten meesleuren in een mederegerende rol. Een immense activiteit wordt besteed aan de voorbereiding en bepaling van het regeringsbeleid. De controle op de uitvoering van het beleid is in de verdrukking gekomen.
5. Het beleid past slecht op wat de burgers kunnen begrijpen en aanvaarden. Het beleid roept de verwachting op van meer vrijheid voor de burgers. In werkelijkheid is de regelgeving meer centralistisch en gedetailleerd dan ooit tevoren (twee-verdieners, voordeurdelers).

Wat eraan te doen?

Men kan blijven mikken op staatkundige hervormingen die een betere scheiding tussen de uitoefening van de macht en de controle op de macht teweeg kunnen brengen. Alle voorstellen in die richting zijn door het parlement verworpen. Een presidentieel stelsel (Verenigde Staten, en in mindere mate Frankrijk) bevat evenmin garanties voor een doeltreffende volksinvloed, al vind ik de grotere openheid van de strijd en onderhandelingen daar te prefereren boven de ingekapselde manoeuvres in ons systeem.

Maar we hebben te werken met dat stelsel, gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging en een grote continuïteit van de ambtelijke bureaucratie. Wat dan wel?

Het parlement moet zich meer concentreren op de uitvoering van het beleid, niet te veel willen meeregeren. In de praktijk betekent dat betere uitrusting voor de controletaak. Daar wordt aan gewerkt. De deskundigheid van de controletaak moet worden uitgebreid. Wil de Kamer niet in het werk verdrinken, dan zal ze wat terug moeten nemen op de mee-regerende activiteiten. Iets minder mondeling overleg over de opzet van regelingen, meer onderzoek naar de uitvoering door uitvoerende diensten en bureaus.

De rsv-enquête heeft getoond hoe voortreffelijk dat onderzoek kan

worden uitgevoerd. Een modernisering van de enquêtewet, die veelvuldiger enquêtes in de hand werkt, is daartoe gewenst. Dezer dagen heeft de Kamer een initiatief-wetsontwerp bereikt van CDA en PVDA om te komen tot een grondwetswijziging die het mogelijk moet maken dat enquêtes ook op verlangen van een minderheid van de Kamer kunnen plaatsvinden. Maar de Kamer kan ook zonder beroep op de Enquêtewet allerlei onderzoek uitvoeren. Het onderzoek naar de gedragingen van een staatssecretaris ten aanzien van individuele belastingaanslagen voor de Kamercommissie van Financiën is daar een voorbeeld van. Voor het horen van ambtenaren door de Kamer buiten aanwezigheid van de minister is al jaren geleden de weg vrijgemaakt. De Kamer heeft er echter te spaarzaam gebruik van gemaakt.

Als de vraag gesteld wordt of de Kamer voldoende deskundigheid in huis heeft voor haar controletaak, wordt meestal bedoeld dat getwijfeld wordt aan de deskundigheid en bekwaamheid van kamerleden zelf.

Als ik de situatie van nu vergelijk met dertig jaar geleden, dan zie ik geen reden om van niveauperlies te spreken. Het is wel waar dat door het uitgroeien van het kamerlidmaatschap tot een volletijdbaan de samenstelling eenzijdiger is geworden. In de tijd dat kamerleden tegelijk burgemeester of bestuurder van vakbonden, werkgeversorganisaties, ziekenfondsen en welzijnsinstellingen waren, was er ongetwijfeld meer maatschappelijke macht in de Kamer verzameld. Of dat de controle op het overheidsapparaat ten goede kwam? Er is stellig aanleiding om wat meer ruimte te laten voor maatschappelijke nevenfuncties van Kamerleden (mits goed geregistreerd), maar het kamerlidmaatschap is een volledige functie en moet dat blijven.

Er is reden te waken tegen overbelasting. De bezigheden van de Kamer zijn met sprongen omhoog gegaan. In het parlementaire jaar 1983/84 waren er 1336 commissievergaderingen, die de taak van de plenaire, de voltallige Kamer, goeddeels overnemen.

Het is stellig zaak voor politieke partijen om ertoe bij te dragen dat zoveel mogelijk mensen met ervaring op uiteenlopende maatschappelijke gebieden op de kandidatenlijsten komen. Daar schuilt niet het hoogste malheur. Evenmin in de ernstige motie-inflatie, al moet daar zeker wat aan gebeuren. Zo zou de regering verplicht moeten worden over de uitvoering van elke aangenomen motie de Kamer schriftelijk te rapporteren.

Het grote ongerief zit in het misbruik dat de regering maakt van een bestaande machtssituatie en de manier waarop een kamermeerderheid zich dat laat aanleunen. Bij de vorming van het kabinet-Lubbers hebben twee groepen van kamerleden van CDA en VVD zelf het regeerakkoord geformuleerd. Dat bindt die fracties meer dan de ministers. Theorieën als van Nijpels over het strategisch monisme verbloemen alleen het feitelijke terugtreden van de eigen verantwoordelijkheid van fractie en Kamer.

De kamermeerderheid heeft door Van Aardenne te handhaven na het RSV-rapport het parlement een slechte dienst bewezen en bijgedragen tot het ontstaan van het ongunstige klimaat rond de positie van het parlement.

Maar is nauwe samenwerking tussen kabinet en regeringsfracties geen voorwaarde van stabiliteit? Tot op zekere hoogte is dat waar, maar men moet wel onderscheid maken. In stelsels als het Engelse, waar bewindspersonen tegelijk lid van het parlement zijn, is een dergelijke eenheid vanzelfsprekend en draagt ze bij tot verheldering van de verhouding tussen regering en oppositie. In ons systeem, waarin de regering buiten het parlement staat, kan een samenwerking via afspraken in permanentie, de doodsteek van het parlement betekenen. Een demonstratie van onmacht. Dan wordt het parlement een papieren tijger, nog niet eens zozeer door een gedetailleerd regeerakkoord als wel door een niet-controleerbaar overleg in permanentie tussen regering en een deel van het parlement.

Ik geloof niet dat het erg nuttig zou zijn als de Kamer haar beleidsbepalende functie nog verder zou uitbreiden, bij voorbeeld door alle ontwerp-AMVB's (algemene maatregelen van bestuur) ook nog eens te bespreken. Wel zal een steekproefsgewijze doorlichting van delen van het staatsapparaat op werkwijze en effectiviteit kunnen bijdragen om greep op de bureaucratie te krijgen. Over democratisering in de zin van inspraak en participatie wordt vaak smalend gesproken. De actievoerders lijken het hoofd in de schoot te leggen. Wat haalt het nu allemaal uit. Zie naar de manier waarop kabinet en regeringsfracties omgaan met de uitkomsten van de Brede Maatschappelijke Discussie.

Tegen die opkomende gezindheid is anti-vries nodig. Het referendum nadat de Kamer beslist heeft, zoals de Commissie-Biesheuvel wil, lijkt niet wel uitvoerbaar.

Het consultatief referendum is niet onder alle omstandigheden te

verwerpen. Voor het Volksinitiatief (burgers kunnen zelf een wetsontwerp voorstellen) lijkt nog amper ruimte. Het zou echter een grote vergissing zijn te menen dat in de afstand tussen de burgers en Den Haag kan worden berust.

De uitvoering van het ingrijpen van de staat zal onder controle moeten worden gebracht. De democratisering, die twintig jaar geleden zo hoopvol inzette, zal zonder de onhoudbare suggestie van directe democratie opnieuw moeten worden aangezwengeld.

Discussie over de verhouding regering/parlement

Panelleden

- Ondervraagden: DRS R.F.M. LUBBERS - minister-president
DR J.M. DEN UYL - voorzitter PVDA-fractie Tweede
Kamer
- Voorzitter: DRS T. PLANKEN
- Ondervragers: H.C. FAAS - hoofd voorlichtingsbureau Europese
Commissie en oud-journalist
MEVR. DRS J. TOIRKENS - journalist *NRC Handelsblad*

FAAS: Ik heb een vraag die een toets bevat voor democratische gezindheid. Zijn de heren bereid te beloven, uitgaande van de veronderstelling dat een van hen over een jaar weer premier zal zijn, dat ze onmiddellijk nieuwe verkiezingen zullen uitschrijven als dat kabinet van volgend jaar ten val komt? ... De vraag is extra interessant omdat de kans niet gering is dat een nieuw kabinet-Den Uyl of een nieuw kabinet-Lubbers een minderheidskabinet zal zijn.

LUBBERS: Ja, wat mij betreft. Indien een kabinet valt omdat het het vertrouwen verliest van het parlement, dan vind ik het vanzelfsprekend om verkiezingen uit te schrijven en niet te zeggen: met die Kamer kun je wel weer komen tot een ander minderheidskabinet.

DEN UYL: Ik denk daar niet zoveel anders over. Ik vind ook dat als een kabinet valt, kamerontbinding dan voor de hand zal liggen.

Planken stelt het regeerakkoord ter discussie.

DEN UYL: Regeerakkoorden zijn noodzakelijk als je een coalitie wilt vormen. Het regeerakkoord is de basis waarop verschillende partijen met verschillende verkiezingsprogramma's besluiten met elkaar te

gaan regeren... Maar hoever ga je de fracties binden aan dat regeerakkoord? Op enkele hoofdlijnen is dat gewenst, dat kan bijdragen tot een zekere vorm van stabiliteit. Maar op het moment dat je gaat zeggen: die fracties zijn daar ook van A tot Z aan gehouden, dan haal je de pit uit het parlement; dan maak je het parlement in meerderheid monddood. Dat is nu precies wat zich de afgelopen jaren heeft voltrokken. En dat is heel slecht voor de politiek. Als men de vergelijking maakt met het kabinet-Den Uyl: dat was een aardig kabinet omdat het geen regeerakkoord had. Omdat het uit vijf partijen bestond die op alle punten elkaar bestreden, heeft het ook ruim vier jaar stand gehouden. Zo kan het ook!

MEVR. TOIRKENS: Mijnheer Lubbers, het laten schrijven van het regeerakkoord door de fracties, vindt u dat dat ongeschreven staatsrecht moet worden of beschouwt u dat als een incident dat nooit meer moet voorkomen?

LUBBERS: Ik denk dat je die zaak niet abstract kunt bekijken. Waarom is het de vorige keer gedaan? Omdat we uit een situatie kwamen waarin een coalitie machteloos was gebleken. Toen collega De Koning en ik – we zijn samen formateur geweest – probeerden een regeerakkoord te schrijven voor dat kabinet-Van Agt-Den Uyl-Terlouw, was de kritiek van velen dat het te los was geformuleerd en onvoldoende bindend...

Ik geloof dat een regeerakkoord zinvol is, maar dat het op de eerste plaats een zaak moet zijn tussen de ministers. Op de tweede plaats moet het niet te uitgebreid zijn. En op de derde plaats moet het geschreven worden vanuit de houding dat we in veranderende omstandigheden met elkaar iets anders kunnen doen.

MEVR. TOIRKENS: Zou u gelukkig zijn als u fractieleider zou zijn bij een regeerakkoord dat alles tot in detail regelt zoals het huidige?

LUBBERS: Ik denk van niet.

Na een aantal kritische opmerkingen van Den Uyl komt Lubbers terug op dit punt.

Op welk punt knelt het regeerakkoord in de Kamer? Dat is praktisch alleen op het financiële punt, de ombuigingsbedragen. Maar dat is een

heel bewuste keuze geweest, omdat we kwamen uit een periode waarin juist die keuze de hele tijd werd ontweken! Als we wat verder teruggaan in de geschiedenis was er professor Zijlstra die een norm stelde (als minister van Financiën) en daar zijn collega's aan hield. Op een gegeven moment is die norm verdwenen. We zijn op de tast gaan lopen. Dat is ons slecht gekomen. Nu doen we dus weer een poging op dat punt een harde discipline aan te houden. Dat is vervelend, maar het is een democratische keuze geweest. Het is niet het probleem van het regeerakkoord, maar een politieke keuze.

Vervolgens komt de Brede Maatschappelijke Discussie (BMD) over kernenergie aan de orde.

DEN UYL: Het hoofdpunt van de discussie – tot het jaar 2000 geen nieuwe kerncentrales – schuift het kabinet opzij. Al die mensen die daaraan hebben meegewerkt, die mee hebben gediscussieerd, moeten zich toch opgelicht voelen?

LUBBERS: De Brede Maatschappelijke Discussie is *niet* terzijde geschoven. Er is wel degelijk met heel veel uit het rapport van de stuurgroep rekening gehouden... De verantwoordelijkheid ligt toch bij kabinet en parlement?

PLANKEN: Maar kun je als kabinet in gemoede nog loslaten wat je zelf (met geweldige inspraakbijeenkomsten) aan verwachtingen hebt opgeroepen?

LUBBERS: Ongetwijfeld is dat heel moeilijk. Je hebt een zware bewijslast.

Van de BMD komt men op de vraag of een referendum (volksstemming) mogelijk zou moeten zijn. Den Uyl heeft zich eerder (zie zijn inleiding) uitgesproken voor een consultatief (raadplegend) referendum.

MEVR. TOIRKENS: Als u straks premier zou zijn, en u houdt een consultatief referendum, bij voorbeeld over de plaatsing van kruisraketten, en als de meerderheid van de bevolking dan zegt: zet die dingen maar neer! Wat doet u dan?

DEN UYL: Zoals ik er nu tegen aan kijk, zou ik ze niet neerzetten. Ik ben

geen voorstander van een verplicht, bindend referendum, zelfs niet in de vorm die de Commissie-Biesheuvel nu aanbeveelt. Ik ben in de loop der jaren wel iets meer gaan voelen voor een consultatief, raadplegend referendum. Maar ik zou daar toch zeer voorzichtig mee willen zijn, want het is mijn indruk dat raadplegende referenda in feite werken als verplichtende referenda. Met betrekking tot kruisraketten pleit ik niet voor een referendum. Toen de BMD werd ingezet, behoorde ik ook niet tot degenen die daarom gevraagd hebben. Maar omdat regering en Kamer eenmaal besloten hadden om die BMD te houden, en nu toch gaan afwijken van de hoofdconclusie, hebben ze schade berokkend aan het vertrouwen in democratische processen – ook al is het niet ondemocratisch wat ze doen!... Wat de kruisraketten betreft: er wordt een volkspetitionnement gehouden. Ik steun dat; maar ik zal dat volkspetitionnement niet voorstellen als een bindend referendum.

PLANKEN: Je roept toch met dat volkspetitionnement dezelfde verwachtingen op als met de BMD?

DEN UYL: Er is een immens verschil tussen een Brede Maatschappelijke Discussie die door regering en Kamer samen is georganiseerd met de bedoeling om een volksraadpleging en een gekwalificeerd advies te krijgen, en een volkspetitionnement dat door groepen in de samenleving wordt gericht aan het adres van Kamer en regering.

FAAS: Dat is een formeel onderscheid.

Hij stelt vervolgens voor dat een minderheid in de Kamer of een deel van het volk een referendum zou kunnen laten houden of de Kamer nog wel weerspiegelt wat onder het volk leeft; een meerderheid van nee-stemmen zou tot nieuwe verkiezingen moeten leiden. Zowel Den Uyl als Lubbers wijzen dit voorstel af. Planken stelt de vraag op welke wijze zij dan met de mening van grote gepassioneerde groeperingen rekening willen houden.

LUBBERS: Ik zal u een praktisch voorbeeld geven. Het kabinet nam het 1-juni besluit. Eén van de belangrijke argumenten die daarbij een rol speelden was de scherpe verdeeldheid in onze samenleving op dit punt. Heel wat mensen uit binnen- en buitenland hebben tegen mij gezegd: is het voor u niet veel comfortabeler om een besluit te nemen twee jaar vóór de verkiezingen, als het over een zo moeilijke en

controversiële zaak gaat? Toen heb ik, mét de collegae in het kabinet, gezegd: de discussie en de bezorgdheid hierover maken het voor mij noodzakelijk af te wijken van het oorspronkelijk voornemen op enigerlei wijze de knoop in juni door te hakken.

FAAS: De moeilijkheden in het CDA hadden daar niets mee te maken?

LUBBERS: Niet speciaal in het CDA, nee. Het CDA was natuurlijk deel van het geheel. De verdeeldheid in de hele samenleving heeft een grote rol gespeeld.

DEN UYL: Is de heer Lubbers het met mij eens dat de consequentie van het standpunt van vorig jaar dat hij hier naar voren brengt: rekening houden met de verdeeldheid van gevoelens, is dat het kabinet moet afzien van een besluitvorming (ten aanzien van kruisraketten) die zich in feite geheel aan het nadere oordeel van de kiezers onttrekt?

LUBBERS: Ik stel een tegenvraag. Er kwam een besluit op tafel dat wapenbeheersing andermaal een kans gaf, dat een uitnodiging bevatte aan de Sovjetunie om niet nog verder te gaan met de opbouw van raketten systemen. Was dat dan niet een moment geweest om te komen tot een oplossing die voor brede groepen aanvaardbaar was en zich daarbij aan te sluiten? En daarmee de kans te vergroten dat de Sovjetunie de conclusies zou trekken die opgesloten lagen in dat besluit?

DEN UYL: Het is geen antwoord op mijn vraag; maar niettemin wil ik de vraag van de heer Lubbers wel beantwoorden. Ik heb vorig jaar in mijn partij die beslissing om het besluit uit te stellen zeker ten dele positief gewaardeerd; met name dat de bouw van die bunkers in Woensdrecht werd uitgesteld. Ik heb die norm die werd gehanteerd door het kabinet voor de Sovjetunie – meer dan 378 raketten tot aan Vladivostok – als onpraktisch en onhoudbaar afgewezen...

We vonden het beleid niet juist. Ik vind dat de heer Lubbers heel merkwaardig denkt als hij zegt: je had dat uitstel moeten belonen met instemming. Ik vraag de heer Lubbers alsnog: vindt u het niet inconsequent en weinig democratisch een besluit te nemen zó dat de burgers die volgend jaar mei naar de stembus gaan daar op geen enkele wijze meer invloed op kunnen uitoefenen?...

LUBBERS: U bepleit (dus) dat het kabinet tegen de Kamer zou zeggen: wij hebben een belangrijk besluit te nemen, wij schrijven daarover nieuwe verkiezingen uit, wij sturen u naar huis en dan moet de nieuwe Kamer het besluit maar nemen.

DEN UYL: We doen dat voor andere belangrijke besluiten ook! Een grondwetsherziening wordt niet van kracht dan nadat de kiezers zich erover hebben uitgesproken. Dit besluit is veel belangrijker, dus het is helemaal niet zo gek.

LUBBERS: De PVDA heeft het af laten weten, op 1 juni vorig jaar, toen de mogelijkheid zich voordeed het probleem nationaal aan te pakken. Zij is 'nee' onder alle omstandigheden blijven zeggen. Dat is haar goed recht. Maar men maakt nu de besluitvorming afhankelijk van waar men zelf wil uitkomen.

Kamer en kabinet

I. Lipschits

Het leek vroeger zo gemakkelijk op de middelbare school. De 'trias politica': de wetgevende macht maakte de wetten, de uitvoerende macht paste de wetten toe en de rechtsprekende macht trad op als er verdenking bestond dat in strijd met de wet was gehandeld. Als die drie machten waren gescheiden, dan was het mooi; hielden die machten elkaar ook nog in evenwicht, dan was het prachtig.

Dat was de theorie. In de praktijk kwam – en komt – het maar zelden voor dat het parlement zelf een wet maakt, in de zin dat één of meer kamerleden gebruik maakt van het recht van initiatief en een wet, artikel na artikel, zelf opstelt. Gewoonlijk dient de regering een wetsontwerp in dat – al dan niet gewijzigd door de Tweede Kamer – door het parlement wordt aangenomen of verworpen. Het parlement treedt dan op als medewetgever.

Voor vele burgers ontstaat uit deze situatie een beeld van twee machten die tegenover elkaar staan, althans gescheiden zijn: een regering die ontwerpen indient en een Tweede Kamer – ik beperk mijn verhaal verder tot dat deel van de Staten-Generaal – die daarover discussieert, er wijzigingen in aanbrengt en er over stemt. Dat beeld wordt versterkt door de wijze waarop beide machten ontstaan. De Kamer wordt rechtstreeks door het volk gekozen, de regering bestaat uit het erfelijk staatshoofd plus de door haar benoemde bewindslieden, het kabinet. Ondanks de oude tekst van de Grondwet geschiedde die benoeming niet naar willekeur. Het te benoemen kabinet moest kunnen rekenen op de steun van een meerderheid van de leden van de Kamer.

In combinatie met ons partijstelsel zorgt deze regel er voor dat ieder Nederlands kabinet een coalitiekabinet is. We kunnen twee soorten kamerleden onderscheiden: zij die wel en zij die geen lid zijn van een regeringsfractie. De ideale scheiding tussen

Kamer en kabinet wordt nu al wat ingewikkelder; er is een driehoeksverhouding; het kabinet en de twee soorten kamerleden.

Die relatie is niet een toevallige. Voordat de koningin een kabinet beëdigt, weten we welke partijen de coalitie zullen vormen en hoe sterk die partijen in de Kamer zijn vertegenwoordigd. En voordat het zover was, hebben de partijen uiteraard onderhandeld op welke basis en onder welke voorwaarden ze een coalitie zullen aangaan. Er worden afspraken gemaakt en die afspraken worden gewoonlijk zwart op wit vastgelegd. Dat het kabinet-Lubbers op basis van een regeerakkoord regeert is niet bijzonder; wél bijzonder is de wijze waarop dat akkoord is ontstaan, de rol die dat akkoord in de politiek speelt en de manier waarop dat akkoord de verhouding tussen Kamer en kabinet beïnvloedt.

In ieder geval sedert de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging – toen de nationale leiding van de politieke partijen greep kreeg op de kandidaatstelling – bestaat de Tweede Kamer uit partijfracties. Kamerleden worden sindsdien gekozen omdat hun naam staat op een door de politieke partijen samengestelde kandidatenlijst. De kamerfracties wilden vanaf het begin macht. Toen Ruys de Beerenbrouck na de verkiezingen van 1922 de formatie-opdracht kreeg en de (confessionele) coalitie wilde voortzetten, moest hij met de christelijke kamerfracties in contact treden. Hij stelde een ontwerp-regeringsprogramma op, dat hij aan de fracties van anti-revolutionairen, christelijk-historischen en rooms-katholieken stuurde met het verzoek om het door hem te vormen kabinet op die basis te steunen.

De drie fracties zegden hun steun toe, mits tijdens de kabinetsperiode nog over een aantal zaken zou worden overlegd (onder andere over bezuinigingen, Zondagswet, CAO's). Dit alles werd op papier gezet en het stuk werd getekend door de vertegenwoordigers van de drie fracties én door de kabinetsformateur: Colijn, Schokking, Nolens en Ruys de Beerenbrouck. Een echt regeerakkoord, niet alleen tussen de bewindslieden onderling, maar tussen het kabinet en een deel van de Kamer: de regeringsfracties.

Sinds 1922 is het – uitgezonderd de oorlogsjaren – eigenlijk altijd

zo gegaan: een binding tussen het kabinet en een deel van de Kamer. Er zijn alleen verschillen geweest in de aard, in de kracht van die binding. Iedere kabinetsformateur heeft op eigen wijze die binding gelegd, afhankelijk van de politieke omstandigheden van het moment en van zijn opvattingen over hoe de relatie tussen Kamer en kabinet behoorde te zijn. Vele variaties zijn mogelijk. De formateur kan met (enkele) ministers in spe een akkoord op papier zetten en aan de betrokken fractievoorzitters voorleggen. Die voorzitters kunnen vrij zijn met hun fracties te overleggen, maar de mate van die vrijheid kan ook beperkt zijn, variërend van 'take-it-or-leave-it' tot open onderhandelingen. Maar uiteindelijk rolt er een document uit. En hoe men dat stuk ook noemt,¹ het is een overeenstemming tussen kabinet en regeringsfracties over het te voeren beleid. Bij wijze van karakatuur zou je kunnen zeggen dat de belangrijke tegenstelling niet die tussen kabinet en Kamer is, maar tussen kabinet en regeringsfracties tegenover de fracties van de oppositie.

In het ene geval is die schets minder karikaturaal dan in het andere. Dat ligt niet alleen aan de wijze waarop het regeerakkoord wordt uitgevoerd, maar zeker ook aan de wijze waarop het is ontstaan. Dat geldt zeker voor het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers. Informatuur Scholten stelde werkgroepen in, waarin kamerleden van het CDA en van de VVD zitting hadden. Het zijn deze werkgroepen geweest die in belangrijke mate het regeerakkoord hebben geschreven en aan de ministers in spe hebben voorgelegd. In 1922 schreef formateur Ruys het regeerakkoord, dat hij aan de fracties voorlegde; in 1982 waren het in zekere zin commissies uit kamerfracties die het regeerakkoord schreven en aan de formateur – en aan het kabinet – voorlegden. Het leek er op dat de regeringsfracties een enorme macht hadden veroverd, maar tegelijkertijd hadden ze zich met ziel en zaligheid aan het regeerakkoord én aan het kabinet verbonden. Volgens Den Uyl – in zijn hiervoor afgedrukte rede – bindt het regeerakkoord de fracties meer dan de ministers.

De vraag is gesteld of daarmee de binding tussen kabinet en regeringsfracties niet te sterk is geworden. Voor mij is dat inderdaad het geval. Het zuivere dualisme tussen leden van regeringsfracties en met hen geestverwante ministers zal wel nooit bestaan hebben, maar de blokvorming die we op dit punt

onder het kabinet-Lubbers hebben meegemaakt is voor ons parlementair stelsel ongezond. Ministers en Kamer hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden en hoewel hun belangen – via het partijbelang – kunnen samenvallen, zou het juist zijn als meer op het verschil in verantwoordelijkheid wordt gelet dan onder het kabinet-Lubbers het geval is.

Als je hierover met VVD'ers of CDA'ers in discussie raakt, komt het wederwoord er gewoonlijk op neer dat de monistische binding tussen regeringsfracties en kabinet altijd een feit is geweest. In de eerste plaats is het niet altijd een feit geweest² en in de tweede plaats is het monisme nooit zo onverbloemd gepraktiseerd als onder het kabinet-Lubbers. En dat terwijl de liberalen de naam hadden dualistisch te zijn ingesteld. Maar we waren gewaarschuwd. In *NRC Handelsblad* van 6 november 1982 – twee dagen na de beëdiging van het kabinet-Lubbers – zei Nijpels in een interview: 'Formeel hebben we dualisme, maar ik wil wel zeggen dat dat dualisme in de praktijk toch beperkt van aard zal dienen te zijn.'³

We weten nu hoe beperkt die beperking is geweest. Nijpels trouwens ook, want twee jaar later propageerde hij het strategisch monisme.⁴

Waarom is die zo ver doorgevoerde binding tussen regeringsfracties en kabinet zo vervelend of ongezond voor ons politiek stelsel? Daar zijn verschillende redenen voor, waarvan ik voorop wil stellen dat het zich moeilijk verdraagt met de controle van de Kamer op het kabinet. Die functie valt toe aan de gehele Kamer en niet aan een deel – lees: de regeringsfracties. Formeel wordt die functie uiteraard door de Kamer in haar geheel uitgeoefend. Maar – zoals boven aangeduid – door die sterke binding van het regeerakkoord zien we gewoonlijk kabinet plus regeringsfracties tegenover de oppositie staan. Of, zoals het op verschillende avonden van 'Binnenhof Binnenste Buiten' is uitgedrukt: de oppositie zit in de politieke wachtkamer. Of, nog anders uitgedrukt en nu door Nijpels: 'Het zwaartepunt van het door mij gepropageerde en gepraktiseerde strategische monisme ligt bij het parlement en meer in het bijzonder bij de regeringsfracties in de Tweede Kamer.'⁵

Op die manier komt de oppositie in de Kamer er wat bij te hangen. Voor de kleine getuigenispartijen van vooruitstreven-

den of van behoudenden huize is dat niet zo'n bezwaar. Zij stellen zich wel tevreden wanneer ze van de kamervoorzitter spreektijd krijgen. Voor grote oppositiepartijen als de PVDA, die in het verleden getoond hebben tot regeren in staat te zijn en die die verantwoordelijkheid opnieuw willen dragen, moet de huidige situatie frustrerend zijn: ze zitten niet slechts in de wachtkamer, maar bovendien lijkt voor hen het spreekuur in de komende jaren niet meer te beginnen.

De politiek geïnteresseerde burger gaat zich afvragen wat het nut van de oppositie in de Kamer is. De verhouding Kamer en kabinet wordt voor hem onduidelijk. Fictie of niet, hij gelooft dat de Kamer als het direct door hem gekozen lichaam het primaat moet hebben en dat de Kamer als geheel het kabinet moet controleren. En het wordt steeds duidelijker dat het voortzetten van de coalitie, het niet in gevaar brengen van de coalitie, het primaat heeft. Minister-president Lubbers kan wel beweren dat de verhouding tussen kabinet en Kamer zo uitstekend is omdat er nooit met de portefeuille hoeft te worden gezwaaid.⁶ Maar er hoeft niet met de portefeuille te worden gezwaaid omdat de grote problemen, die daartoe mogelijkwijs zouden kunnen leiden, van te voren – voor ze in de Kamer komen – tussen kabinet en regeringsfracties zijn geregeld, juist ter voorkoming van het stellen van de portefeuillezaak.

Dit is één van de wezenlijke aspecten van Nijpels' strategisch monisme. Brinkman mag minachtend doen over het kamerwerk, Ploeg mag bokken schieten, Van Aardenne mag de Kamer onjuist voorlichten: na enig openbaar belijden van zonde gaat de (meerderheid van de) Kamer over tot de orde van de dag. De kruik barst pas als één van de coalitiegenoten vindt dat er vervroegde verkiezingen moeten komen.

Er zijn ministers tussentijds vertrokken om redenen die ons nu wat ridicul voorkomen: een echtscheidingsaffaire, het veroorzaken van blikshade aan een geparkeerde auto, het onder invloed omver rijden van een paaltje. Gelukkig worden ministers niet meer gedwongen of voelen zich niet meer gedwongen om dan af te treden (we zouden anders in de afgelopen tientallen jaren menige wisseling van bewindsman hebben meegemaakt). Maar je vraagt je wel af hoever een minister in zijn ambt, bijvoorbeeld in zijn houding tegenover de Kamer, moet gaan voordat hij gedwongen wordt of zich gedwongen voelt op te stappen.

In iedere gemeenschap moeten regels en wetten worden vastgelegd. Daar bestaan verschillende systemen voor, democratische en niet-democratische. In Nederland leven we in een vrijwel volkomen vertegenwoordigend democratisch systeem: de burgers kiezen voor een periode van vier jaar hun vertegenwoordigers in gemeenteraden, in Provinciale Staten en in de Tweede Kamer. Ik ben blij onder zo'n systeem te leven. Niet omdat het zonder fouten zou zijn of omdat het efficiënter zou werken dan meer directe vormen van democratie of dan niet-democratische systemen. Maar omdat dat systeem mij als individu een groter gevoel van veiligheid en bescherming geeft dan andere systemen, waar georganiseerde minderheden een nog grotere macht kunnen verwerven, zelfs een absolute macht. Daarom ook ben ik huiverig voor mogelijke aantasting van het vertegenwoordigende karakter van ons systeem, bij voorbeeld door invoering van het referendum.

Ons vertegenwoordigend democratisch systeem kent zijn spelregels. Zo moeten bepaalde machten gescheiden blijven om wederzijdse controle mogelijk te maken. In de eerste plaats denk ik hierbij uiteraard aan de relatie tussen Kamer en kabinet. Deze twee instellingen moeten ook informeel zo onafhankelijk tegenover elkaar staan dat de Kamer als geheel haar controlerende taak ten aanzien van het kabinet kan uitoefenen. Uit wat ik hierboven geschreven heb is wel duidelijk geworden dat ik betwijfel of die noodzakelijke scheiding nog wel bestaat in de huidige situatie met die zeer sterke binding tussen regeringsfracties en kabinet. Uit de media kan je geen andere indruk krijgen dan dat niet Kamer en kabinet als gescheiden machten elkaar controleren, maar dat het kabinet plus de fracties van CDA en VVD tegenover de rest van de Kamer staan.

Zulk een sterke binding, zo'n innige band tast het vertegenwoordigende karakter van onze democratie aan. Wij kiezen een Tweede Kamer mede om controle uit te oefenen op het kabinet. Dan moeten er voldoende mogelijkheden zijn om de controle ook informeel te realiseren. Het voortbestaan van de zittende coalitie mag niet zo'n groot ideaal worden dat daaraan de controlemogelijkheden van de Kamer worden opgeofferd. Dat is gebeurd doordat de fracties van CDA en VVD (delen van) het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers hebben geschreven en daaraan op straffe van een kabinetscrisis zijn gebonden.

Machtenscheiding reken ik tot de spelregels van ons vertegenwoordigend democratisch systeem, machtsevenwicht niet. Soms is het kabinet machtiger, soms de Kamer. Dat is een kwestie van personen, van politieke omstandigheden en van politieke cultuur. Zo hebben we in de jaren veertig en vijftig een periode gekend waarin, met uitzondering van de PVDA, de partijleiders in de Kamer zaten en geen minister werden: Romme, Schouten, Tilanus, Oud. Het ministerschap was toen nog niet het hoogste ideaal voor de politicus en de macht van de Kamer was groot. Nu lijkt het er sterk op dat het kamerlidmaatschap niet het hoogste ideaal van de politicus is, maar een tussenstation naar een andere politieke of bestuurlijke functie. Zou er een verband bestaan tussen het slinken van de kans dat de PVDA in het volgende kabinet zitting krijgt en het verdwijnen van vooraanstaande leden van die partij uit de Kamer?

Zal de relatie tussen Kamer en kabinet veranderen als de PVDA regeringspartij zou worden? Ik geloof niet dat er veel zou veranderen. De wijziging in de relatie tussen Kamer en kabinet heeft niet te maken met de socialistische, de liberale of de christen-democratische ideologie, maar met het onderlinge wantrouwen van de coalitiepartners, met name wantrouwen jegens het CDA. Daarom wil men zoveel mogelijk de uit te voeren beleidspunten zwart op wit vastleggen en een zo groot mogelijke zekerheid hebben dat daar niet van wordt afgeweken.

Daarmee dreigt de nu bestaande relatie tussen Kamer en kabinet een deel van onze politieke cultuur te worden; misschien is zij al een deel daarvan. Het zal niet eenvoudig zijn daar verandering in aan te brengen, als men dat al zou wensen. Het mede door kamerfracties geschreven regeerakkoord van het kabinet-Lubbers is namelijk maar een deel van het probleem. Er zijn in de afgelopen kwart eeuw meer veranderingen in de politieke cultuur opgetreden die de verhouding tussen Kamer en kabinet beïnvloeden. De Kamer neemt minder afstand tot het kabinet dan vroeger het geval was. Tijdens zijn lezing in de Nieuwe Kerk zei Den Uyl dat de Kamer zich heeft laten meesleuren in een mederegerende rol. Wie meeregeert, wordt meeverantwoordelijk voor het beleid. De Kamer wordt als het ware de medeplichtige van het kabinet en verliest een deel van haar onafhankelijkheid jegens het kabinet. Het controleren door

de Kamer van het kabinet wordt dan wel moeilijk.

Dit meeregeren werkt het specialisme van het kamerwerk in de hand, omdat je dan niet slechts op de grote lijnen, maar ook op de kleine details moet gaan letten. Die details zijn vaak zo ingewikkeld, dat alleen de specialisten ze volledig doorgronden. Dat vergroot de macht van de specialisten binnen de fractie: de overige fractieleden worden afhankelijk van hun specialistische kennis. En zo langzamerhand bestaat de Kamer vrijwel louter uit specialisten, ieder op zijn eigen terrein. Werkelijke generalisten zijn er nog maar weinig. Het volgen van de debatten in de Kamer of het lezen van de *Handelingen* wordt door de vaak specialistische diepgang voor de geïnteresseerde leek een kwelling.

Ook door deze neiging tot specialisatie verzwakt de Kamer haar positie tegenover het kabinet. Het kabinet beschikt met zijn groot ambtenarenapparaat altijd over nog meer specialistische kennis dan de kamerleden en hun assistenten.⁷ De Kamer gaat achter de ambtenaren en achter de feiten aanhollen. Generalisten voelen zich niet thuis in de Kamer en bij de selectie van kamerkandidaten door de grote politieke partijen speelt specialistische kennis een grote rol bij het gooien van hoge ogen en bij het bereiken van een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst.

Versterking van de positie van de Kamer ten opzichte van het kabinet houdt méér in dan alleen het inperken van de uitvoerigheid en het afzwakken van de betekenis en van de binding van het regeerakkoord. De Kamer zou ook op een andere manier meer afstand van het kabinet moeten nemen en houden: minder detailvragen en meer hoofdlijnen in het debat zonder de vele honderden moties per jaar; niet meeregeren, maar controleren; zich minder uitleven in specialistische kennis en een meer generalistische aanpak.

Noten

- ¹ Drees schrijft dat De Gaay Fortman in 1956 sprak van uitgangspunten, De Quay in 1959 van richtlijnen, Romme in 1963 van bouwstenen. Zie W. Drees, *De vorming van het regeeringsbeleid* (Assen, 1965), blz. 7.
- ² In een interview in *NRC Handelsblad* (21-12-1985) beklagde Van der Goes van Naters zich erover dat hij als voorzitter van de PVDA-fractie in de Tweede Kamer door minister-president Drees buiten belangrijke zaken werd gehouden: 'En daar kan ik nu nog zo kwaad over worden. Ik heb Drees altijd bijzonder loyaal gevolgd, ook als fractie-voorzitter,

en hij maakte het me niet altijd gemakkelijk, zeker niet toen hij minister-president was. Maar Drees gaf mij nooit inlichtingen, hij hield alles voor zichzelf, hij deed alles een beetje stiekem.'

³ Zoals geciteerd in *Keesings Historisch Archief* (1982), blz. 775.

⁴ E.H.T.M. Nijpels 'Over monisme als strategie' in *Liberaal Reveil* (december 1984), blz. 4-7.

⁵ Idem, blz. 6.

⁶ Lubbers in een interview in *NRC Handelsblad* (23-11-1985): 'Maar om nu iets te noemen dat niet zo erg opgemerkt is: dit kabinet heeft nog nooit de portefeuillezaak hoeven te stellen. Dus het verhaal: het parlement wordt almaar geforceerd, haal je de koekoek!'

⁷ J.Th.J. van den Berg, directeur van de Wiardi Beckman Stichting, in *De Tijd* (24 mei 1985): 'Kamerleden doen nu wat ambtenaren moeten doen. Terwijl het in feite erom gaat grote lijnen uit te zetten. Het zou ook volstrekt fout zijn als de Kamer een soort contra-apparaat van de ambtenarij zou worden – dan loop je echt helemaal vast in details, in zaken zonder betekenis.'

VIII
SLOTBESCHOUWING

Het parlement: arena of institutie?

H. Daalder

Monisme en dualisme

Discussies over de verhouding tussen regering en parlement in Nederland worden vanouds gevoerd in termen van de tegenstelling tussen monisme en dualisme.¹ Dit begrippenpaar is niet altijd even helder, en vaak spelen normatieve oordelen en vooroordelen een verwarrende rol. Toch kan men moeilijk zonder deze begrippen, zeker niet wanneer het gaat om beschouwingen over de veronderstelde macht of onmacht van het parlement tegenover de regering. Het monisme gaat ervan uit dat het overwicht in de verhouding tussen regering en parlement zonder meer dient te berusten bij de volksvertegenwoordiging, die immers de democratische volkswil belichaamt. Daarom dient een regering niet alleen verantwoordelijk te zijn aan het parlement, maar in wezen op te treden als uitvoerder van de parlementaire wil. Dat geldt in zaken van wetgeving en begroting. Dat geldt ook ten aanzien van bestuur en beleid, waarin het parlement zo nodig kan bijsturen door standpunten in moties vast te leggen. Dat geldt evenzeer in de vorming van een regering zelf. De fracties van de partijen die tezamen een meerderheid in het parlement hebben, moeten een actief aandeel hebben in de vaststelling van het regeringsprogramma, dat het mandaat voor een nieuw kabinet vormt. Dit werd, zo men wil, treffend geïllustreerd bij de formatie van het kabinet-Lubbers in 1982. Toen immers werden grote delen van het regeringsprogramma geschreven door commissies uit de fracties van CDA en VVD, die daarmee dit programma als het ware oplegden aan pas nadien optredende nieuwe bewindslieden.

Heel anders is de zgn. dualistische opvatting over het Nederlandse staatsbestel. Deze gaat er allereerst van uit dat de regering grondwettelijk bestaat uit Koning en ministers, waarbij deze laatste hun mandaat evenzeer aan de erfelijke Koning danken als aan de instemming van de volksvertegenwoordiging. Historische ontwik-

kelingen speelden in de ontwikkeling van dit dualisme een belangrijke rol.² Zoals het begrip overheid niet opgaat in het begrip volk, aldus een traditionele staatsleer, zo gaat de regering niet op in het begrip volksvertegenwoordiging. Deze opvatting kon zich, ook na de totstandkoming van het parlementaire stelsel in de 19de eeuw des te gemakkelijker handhaven, omdat politieke partijen slechts langzaam tot ontwikkeling kwamen.³ De Koning behield daardoor nog lange tijd aanzienlijke invloed op de benoeming van ministers. De individuele ministeriële verantwoordelijkheid bleef lang sterker dan de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. De invloed van de Kamers op de keuze van ministers was eerder een negatieve dan een positieve: zij kon aan een kamermeerderheid ongewellust ministers tot aftreden nopen, maar was niet in staat de selectie van nieuwe ministers af te dwingen. Het merendeel van de Nederlandse ministers werd – en vele ministers worden ook nu nog – buiten de kring van het parlement gekozen. Eenmaal benoemde ministers kunnen niet gelijktijdig lid van het parlement zijn.

Ook nadat politieke partijen de samenstelling van het parlement in stijgende mate kwamen te beheersen, bleef een zekere afstand tussen kabinet en parlement bestaan. Want geen van de partijen bleek zelfstandig een meerderheid in het parlement te kunnen behalen, zodat de vorming van coalitiekabinetten onvermijdelijk was. Wilden deze goed kunnen functioneren, dan dienden ze een zekere afstand te bewaren van de parlamentsfracties die hen steunden. Naar het woord van de oude Drees: het was maar beter dat de geluiden van het Tournooiveld (lees: de strijd van de partijen in en om het Binnenhof) slechts gedempt doordrongen tot in de Trêveszaal waar de ministerraad vergaderde!⁴

Ook de beoefenaars van het staatsrecht poneerden, in een lange rij publikaties beginnende met een befaamd artikel van F.G. Scheltema,⁵ dat het Nederlandse politieke bestel geenszins overeenkomt met het monisme dat velen zo vanzelfsprekend tot uitgangspunt namen. Nieuwe kabinetten krijgen immers geen officiële investituur in de vorm van een vertrouwensmotie bij hun optreden. Ministers behoeven moties van het parlement niet uit te voeren (tenzij het een motie van wantrouwen betreft die hen dwingt af te treden, dan wel de Kamer te ontbinden). Zij behoeven evenmin gelden uit te geven die het parlement hun in een begrotingsstemming toewijst. Ministers kunnen bovendien door het stellen van portefeuille- of kabinetts-

kwesties het parlement vaak in het gareel dwingen.

Het zal duidelijk zijn dat monisten en dualisten een heel ander beeld hebben over de wederzijdse taakstelling van regering en parlement. Klagen monisten al gauw over de onmacht van het parlement, dualisten beklemtonen daarentegen met overtuiging het eigen recht van de regering, en hebben niet zelden gewaarschuwd dat het parlement niet op de stoel van de regering moet gaan zitten. Men zal normatieve verschillen die uit monistische of dualistische constructies voortvloeien goed moeten doordenken voordat men algemeen aanvaardbare uitspraken kan doen over de juiste verhouding van regering en parlement. En daarnaast zal men moeten nagaan welke feitelijke politieke ontwikkelingen zich in de verhouding tussen regering en parlement voordoen, zonder dat men het zicht daarop laat vertroebelen door a-prioristische opvattingen, aan ondoordachte normatieve opvattingen ontleend.

Het lokkende Engelse model

Naast invloed van monistische en dualistische opvattingen over de verhouding van regering en parlement, heeft de beeldvorming in Nederland over het Engelse politieke bestel eveneens een duidelijke invloed op de debatten over de verhouding tussen regering en parlement gehad. Op zich was het niet bij voorbaat duidelijk of dat model monistisch of dualistisch van aard was. Enerzijds immers was in Engeland het parlement duidelijk soeverein: geen instantie (de Koning en de hoogste rechters niet uitgezonderd) had de macht de wil van het parlement blijvend te trotseren. De Koning was al sinds de 18de eeuw gedwongen zich te omringen met raadslieden die bijna zonder uitzondering uit Hoger- of Lagerhuis afkomstig waren, en zou, zo leerde het Engelse staatsrecht, theoretisch zijn eigen doodvonnis moeten tekenen indien beide huizen hem dat in wetsvorm zouden voorleggen. Dat alles wijst in monistische richting. Maar tegelijk leidde het Britse kiesstelsel, zo leerde men, tot de vorming van twee politieke partijen. Dat impliceerde dat er altijd een meerderheidspartij was, zodat de keuze van een kabinet zonder meer vast lag. Het kabinet werd gevormd door de politieke leiding van de meerderheidspartij, en wist zich zozeer te verzekeren van de steun van de eigen volgelingen, dat het parlement an sich in wezen onmachtig was, en het stelsel in feite werkte als kabinetsregering. De soevereine rechten van het parlement werden daarbij door het kabinet gehanteerd, en het parlement zelf werd eerder tot een arena

voor de strijd tussen regering en oppositie dan een institutie met zelfstandige macht. Maar juist die strijd tussen een vaste regeringspartij en de oppositie als haar tegenvoeter, garandeerde dat regeringsverantwoordelijkheden eenduidig vastlagen. Kiezers konden daardoor een beslissende stem uitbrengen tussen een 'government in esse' en een 'government in posse', tussen de huidige regeringspartij en een alternatieve regeringspartij. Concentratie van macht en verantwoordelijkheden bij één regeringspartij, en de mogelijkheid deze in de macht te doen aflossen door de oppositie, gaf daardoor aan het kiezerscorps een beslissende stem. Regeringen verwierven daarmee ook een duidelijk electoraal mandaat.

Dit (gestileerde) Engelse model heeft vanouds op Nederlandse hervormers een grote invloed uitgeoefend. Het speelde een rol bij de ontwikkeling van het parlementaire stelsel in de 19de eeuw, en diende tot vaandel voor hen die in verschillende perioden van de parlementaire geschiedenis een vereenvoudiging van een partijstelsel nastreefden door het propageren van hervormingen van het kiesstelsel. Het had later een overwegende invloed op het denken van hervormers binnen de Partij van de Arbeid. Anders dan in de jaren zestig met J.F. Glastra van Loon en d'66 die zich eerder lieten inspireren door dualistische constructies (naar het voorbeeld van de Amerikaanse constitutie en mogelijk Frankrijk waar toen De Gaulle een direct verkozen president en een tweedeling in de politiek met succes leek door te voeren), poogden Van Thijn en anderen⁶ zoveel mogelijk te komen tot een opdeling van de partijen in twee kampen. Middel daartoe dienden stembusakkoorden te zijn tussen verwante politieke partijen, die vóór de verkiezingen een duidelijk programma en liefst één regeringsequipe moesten presenteren. De sporen van dergelijke gedachten zijn niet alleen te vinden in rapporten als *Een Stem die Telt* (1967) of het initiatief Aarden-Goudsmit-Van Thijn (1971) om uitvoering te geven aan het (krappe) meerderheidsadvies van de Commissie Cals-Donner tot invoering van een te kiezen kabinetsformateur⁷, maar ook in meer tactische wendingen, zoals: de anti-KVP resolutie van het Haagse Congres van de PVDA in 1969, de presentatie van een gezamenlijk verkiezingsprogramma en een schaduwkabinet door PVDA, d'66 en de PPR in 1971, het onaantastbaar verklaarde verkiezingsprogramma *Keerpunt* van deze zelfde partijen in 1972 en het *Kies de Minister-President* (Den Uyl) in 1977. In de kringen van deze hervormers deden begrippen als polarisatie en politisering een duidelijke agio. Het was immers

wenselijk dat de kiezers effectief konden kiezen, en daarvoor was een tweedeling van de politiek, en waren aangescherpte tegenstellingen tussen duidelijk onderscheiden blokken een onmisbare voorwaarde. Uiteindelijk leidde dit alles tot 'het grote falen'. Een parlementaire meerderheid voor al wat links en progressief was bleef uit. Het eerste kabinet-Den Uyl kwam in 1973 na veel wrikken tot stand. D'66 ging in 1977 en later een eigen weg. De meerderheidsstrategie (waarin de PVDA een meerderheid van ministers van PVDA in het kabinet opeiste) was wellicht de belangrijkste factor in de déconfiture die de kabinetsformatie van 1977 voor de PVDA en haar leider Den Uyl zou brengen.⁸ En, bovenal, het terugdrukken van KVP en ARP tot gedogers (of wil men een ander beeld: hen te maken tot bijwagen van het eerste kabinet-Den Uyl), en het tactische wegmanoeuvreren van de CHU naar de oppositie door Burger en Ruppert in 1972 en 1973, zouden bij uitstek de beslissende factor worden voor de totstandkoming van het CDA.

Polarisatie van rechts en het leerstuk van de uiterste noodzaak

Maar misschien moet men dan achteraf constateren, dat uiteindelijk de politiek van polarisatie toch tot een tweedeling leidde 'à l'anglaise', zij het tot een (nu geslaagde) polarisatie door CDA en VVD tegenover de progressieven? De formatie van het kabinet-Lubbers leek, meer nog dan de formatie-Van Agt en Wiegel in 1977, de bezegeling van de samenwerking van CDA en VVD als een hechte coalitie, innerlijk door een gezamenlijk opgesteld regeringsprogramma verbonden, en uiterlijk duidelijk tegenover de progressieven stelling nemend. Het regeerakkoord werd een wapen bij uitstek waardoor het kabinet-Lubbers zich kon verzekeren van vaste steun in het parlement. De discipline in de regeringsfracties nam toe, zoals Scholten en Dijkman door hun machteloos uittreden duidelijk zouden illustreren. Voor het eerst leek het CDA ook duidelijk bereid tot kiezen voor een coalitiepartner ook bij nieuwe verkiezingen. Daarnaast ontwikkelde Lubbers zich tot een premier die zich gretig wil profileren als jonge, succesrijke staatsman tegenover de ouderwordende Den Uyl. In dat alles verdient één gewichtige omstandigheid aandacht. Gezien de wederzijdse krachtsverhoudingen tussen de drie grootste partijformaties, kan het CDA in een coalitie met de VVD zowel het premierschap als een meerderheid van bewindslieden claimen, een situatie die in een eventueel opnieuw te vormen coalitie van CDA en PVDA geenszins waar-

schijnlijk is. Was het streven van PVDA, alle progressieven, of totaal links, erop gericht de confessionele partijen zozeer te verzwakken dat zij zouden ophouden een factor van betekenis in de Nederlandse politiek te zijn, de paradoxale uitkomst van de polarisatiepolitiek zou zijn dat het CDA niet slechts het centrum in de Nederlandse politiek zou blijven bezetten (met daarbij een hoogst wisselvallig D'66 vooralsnog als enige geloofwaardige concurrent), én de beslissende pool zou worden van een niet-progressieve coalitie. Dus toch een Engels model, maar met de kans dat van een alterneren tussen partijblokken weinig zal komen? Dat is door H. Daudt bij herhaling betoogd in zijn stelling dat CDA en VVD niet dan in uiterste noodzaak een coalitie met de PVDA zullen aangaan.⁹ Zelfs indien beide partijen geen meerderheid zouden krijgen, aldus de stelling, zullen zij eerder willen werven om de steun van de kleine rechtse partijen, en als het even kan ook D'66, dan een coalitie aan te willen gaan met de PVDA. Dus toch een succesrijke tweedeling in de Nederlandse politiek, zij het paradoxaal ten gunste niet van progressief-Nederland, maar van de *niet*-linksen van alle gading? Daudts stelling kijkt te worden bevestigd door het feit dat na 1958 slechts in drie kabinetten confessionelen en socialisten met elkaar hebben samengewerkt, voor een gezamenlijke periode van nog geen 7 uit 27 jaar en dat in omstandigheden die nauwelijks kunnen worden beschreven als stevige coalitiepolitiek. Bracht Schmelzer niet spoedig zijn eigen creatuur – het kabinet-Cals – om het leven? Was het kabinet-Den Uyl niet een merkwaardige schepping dat de progressieven als het hunne herkenden, maar dat KVP en ARP slechts met zekere weezin duldden? En was naar het woord van J.Th.J. van den Berg het kabinet-Van Agt II niet een voorbeeld van 'regeren' als 'voortzetting van de kabinetscrisis met andere middelen'?¹⁰

En toch... De stelling van Daudt loopt wel heel snel heen over een aantal kabinetsformaties die ook tot een herstel van de samenwerking tussen PVDA en confessionelen hadden kunnen leiden. Zij doet te kort aan het feit dat de (geslaagde) polarisatie van rechts in belangrijke mate door de (niet-geslaagde) polarisatie van links is geprovoceerd. En zij geeft misschien toch onvoldoende aandacht aan het feit dat CDA en VVD al sinds 1971 nauwelijks over een comfortabele meerderheid hebben beschikt. In drie van de vijf verkiezingen sindsdien: in 1971, 1972 en 1981, behaalden CDA en VVD te zamen géén parlementaire meerderheid. Het (naar te voorzien valt tijdelijke) electorale 'appeal' van een Lubbers is niet noodzakelijk

groot genoeg om de structureel-zwakke positie van het CDA met zijn vergrijzend confessioneel electoraat blijvend te compenseren. Het reservoir van niet-linkse (of moet men eerder zeggen: anti-linkse?) stemmen in het (ongetwijfeld tamelijk conservatieve) Nederlandse electoraat is groot, maar het is de vraag of het blijvend een meerderheid van niet-progressieven zal produceren. CDA en VVD zijn niet alleen elkaars partners, maar ook elkaars concurrenten voor een in aantal wellicht afnemend potentieel aan stemmen. Het trekken van te snelle conclusies voor de toekomst, als zou die met zekerheid kan worden geëxtrapoléerd uit thans bestaande verhoudingen, is gevaarlijk in een tijd waarin onderzoek na onderzoek op zijn minst wijst op een nog steeds groot aantal wisselende kiezers.

Een actief parlement

In het voorgaande kreeg de verhouding tussen partijen – en door hen aan te gane samenwerkingsverbanden en potentiële meerderheden – een sterk accent. De reden daarvan is dat de relatie tussen regering en parlement in belangrijke mate afhangt van de vraag of al dan niet een duidelijke, vaste meerderheidscoalitie te vormen is. Is die mogelijkheid er niet, dan blijven andere constructies tot de reële mogelijkheden behoren: minderheidskabinetten, zakenkabinetten, of kabinetten met een brede basis en interne conflicten. In al deze gevallen, hoe verschillend zij overigens ook zijn, zal de verhouding tussen regering en parlement niet berusten op betrouwbare afspraken en voorzienbare relaties, en dus geheel anders van aard kunnen zijn.

Echter, zelfs indien ook voor de toekomst sprake zal zijn van wat Van Thijn ooit noemde 'de vitale machtenscheiding'¹¹ tussen regering en oppositie – een machtenscheiding die zijns inziens in democratisch opzicht de veronderstelde machtenscheiding tussen regering en parlement verre in belang overtrof –, dan nog loopt men gevaar de verhouding tussen regering en parlement te gemakkelijk als louter afgeleide van de partijverhoudingen te zien. Analyses alleen in termen van tegenstellingen tussen partijen, zonder daarbij institutionele ontwikkelingen in rekening te brengen, zijn even oppervlakkig als beschouwingen over de verhouding tussen regering en parlement, alsof het louter om institutionele en in geen enkel opzicht om partijpolitieke verhoudingen zou gaan.

Het lijkt immers weinig twijfel, dat zich in de laatste jaren een aantal

ingrijpende ontwikkelingen in de werking van het parlement hebben voorgedaan. Wellicht de belangrijkste daarvan is de sterke uitbouw van de vaste commissies die elk op eigen terrein een intense dialoog voeren met individuele ministers, hun departementen of delen daarvan. Het aantal commissievergaderingen is sinds het midden van de jaren zestig meer dan verdrievoudigd.¹² Commissies houden daarbij nauw contact met sectoren van de samenleving, en vergaderen veel frequenter met bewindslieden dan vroeger het geval was. Daarvan gaat op zijn minst een anticiperende werking uit. In deze zelfde periode is de stafhulp voor parlementariërs aanzienlijk versterkt. Dat geldt zowel het aantal griffiers als de onderscheiden kamerdiensten, de partijpolitieke ondersteuning van fractiemedewerkers en de persoonlijke medewerkers van individuele kamerleden. Bezieet men de voornaamste instrumenten die de Kamer in haar contacten met de regering hanteert: het stellen van vragen, het indienen van amendementen en moties, dan is in de laatste twintig jaar evenzeer sprake van een onstuimige groei.

Er wordt in en om het Haagse vaak gesmaald over het nieuwe activisme van het Nederlandse parlement, dat vooral te wijten zou zijn aan de behoefte van kamerleden (en hun nastaaende medewerkers) om zichzelf te profileren, eerder dan de wens inhoud te geven aan de medewetgevende en controlerende taken van de Kamer. In die stelling zit ongetwijfeld een stuk waarheid. Maar het gelijktijdig beweren dat het parlement te actief zou zijn, en dat het de zaken maar zou laten zitten, lijkt evenmin het toppunt van logica. Natuurlijk, men kan het frequent hanteren van de machtsmiddelen van het parlement afmeten tegen de resultaten die daarmee worden bereikt. Inderdaad zijn tal van moties en amendementen afkomstig van de oppositie, en dus vaak tot mislukken gedoemd. Opnieuw, niet alle vragen van kamerleden zijn werkelijk ingegeven door het verlangen inhoud te geven aan de controlerende taak van de Kamer, los van de geldingsdrift van individuele parlementariërs. Maar toch: passief is het parlement zeker niet in recente jaren!¹³

Regering en regeringsfracties

Maar wellicht belangrijker is het te gemakkelijke conclusies over de veronderstelde machteloosheid van het parlement tegenover een kabinet dat op een vaste kamermeerderheid steunt, te relativieren. En wel met een verscheidenheid aan argumenten.

Het is, in de eerste plaats, niet waar dat alle zaken in een

regeringsprogramma zijn en kunnen worden geregeld.¹⁴ Het is steeds weer de ervaring, van opeenvolgende kabinetten, dat tal van politieke aangelegenheden anders lopen dan ten tijde van een kabinetsformatie werd voorzien, en kon worden voorzien. Dit noopt op zijn minst tot bijstellingen, en houdt tevens in dat er steeds weer zaken zijn waarover noch ministers, noch regeringsfracties al op voorhand een duidelijk standpunt hebben bepaald. Daarom ook heeft het regelmatig beraad tussen ministers en geestverwante fractieleiders een reële inhoud. Ook al worden daardoor fracties binnenskamers zozeer gebonden dat zij in de Kamers geen vrijheid hebben van gemaakte afspraken af te wijken, toch wil dat niet zeggen dat tussen ministers en regeringsfracties niet constant sprake is van geven en nemen.

In de tweede plaats blijven Nederlandse kabinetten, hoezeer ook in een pact samengesmeed, toch coalitiekabinetten. Dit houdt in dat regeringspartijen ook tegenover elkaar constant politiek bedrijven, waarbij een zeker overspel met partijen buiten het kabinet zo af en toe een zekere bekoring uitoefent. Zulk vreemd gaan is voor een partij in het centrum (waarin de confessionelen zich traditioneel bevonden) ogenschijnlijk een grotere temptatie dan voor een partij als de vvd die dichterbij de rechterpool van de partijverhoudingen zit. Die neiging wordt voor het cda mogelijk nog versterkt door electorale rekenkunst. Het cda kan zich immers niet veroorloven door harde polarisatie mogelijk afvallige kiezers ter linkerzijde te zeer van zich te vervreemden. De vvd heeft daar minder moeite mee omdat deze partij immers evenzeer kiezers zal willen lokken van de rechterkant van het cda. Maar er zijn ook momenten waarop de vvd mogelijk met anderen dan de regeringspartner een vrijage aan kan gaan, nl. in al die kwesties van oude en nieuwe waarden, waarin links en de vvd te zamen gemakkelijk een meerderheid vertegenwoordigen tegenover de nu steeds duidelijker in de Nederlandse politiek tot minderheid gereduceerde confessionelen. Natuurlijk, het bestaan van een regeringscoalitie (zeker indien die zo vast verankerd lijkt als het kabinet-Lubbers) biedt in de praktijk tal van belemmeringen tot het aangaan van dit soort verhoudingen. Maar het komt voor, en het is een factor waarmee ook regeringspartijen al bij voorbaat rekening moeten houden.

Men kan, in de derde plaats, het voorgaande ook algemener stellen. Coalitiepartijen die de verkiezingen moeten ingaan als elkaars concurrent, zonder dat het kiesstelsel zelf enige reële premie tot

onderlinge samenwerking biedt, zullen zich ook ten opzichte van elkaar moeten profileren. Dat betekent een latente spanning in het kabinet, en meer nog, stelt een premie op het duidelijk afzonderlijk opereren van de regeringspartijen tegenover elkaar in het parlement. Hoezeer dit ook vooral tot uiting zal komen in verbale vertoningen, het blijft een factor die de verhouding tussen de partijen, en daarom ook de verhouding van regering en de partijen die deze in het kabinet moeten steunen, beïnvloedt.

Maar naast de rol van de fracties van de regeringspartijen zal men, in de vierde plaats, ook rekening moeten houden met de rol van de individuele kamerleden. Er is een niet te miskennen spanningsverhouding tussen parlamentsleden en bewindslieden van een regeringspartij, waaraan zowel menselijke ambities als functionele rolverschillen niet vreemd zijn. Individuele parlamentsleden weten dat zij hun terugkeer in de Kamer na volgende verkiezingen zullen moeten veiligstellen. Dit kan enerzijds dwingen tot een zich zo loyaal mogelijk binnen de fractie, en/of tot het kabinet, opstellen. Maar het kan hen ook er toe nopen zich althans in sommige zaken duidelijk te profileren, al was het maar om hun concurrentiepositie tegenover fractiegenoten te verbeteren. Of dit zal leiden tot spanningen in de relatie tussen bewindslieden en leden van regeringsfracties zal mede afhangen van de taxatie aan beide zijden ten aanzien van de gevolgen die mogelijke meningsverschillen zullen hebben op de houding van personen en instanties binnen de partij buiten het parlement, die over herkandidering beslissen. Het ziet er naar uit dat bewindslieden daarbij een steviger positie innemen dan leden van fracties, getuige de hoge plaats die ministers en staatssecretarissen gewoonlijk op kandidatenlijsten weten te verwerven. Maar dat geldt niet voor allen. En voorzover het wel het geval is kan dit de relatie tussen kamerleden en bewindslieden van dezelfde partij mogelijk onder een niet te miskennen spanning zetten.

Maar in dat geval zal men, en dat is een vijfde punt, aandacht moeten besteden aan de wijzigingen die zich in de laatste tien tot twintig jaar in veel partijen hebben voorgedaan in de rekrutering van kamerleden.¹⁵ In de hoogtijdagen van verzuiling was het kamerlidmaatschap in de meeste partijen nauw verbonden met elementen van groepsvertegenwoordiging. Vele kamerleden arriveerden op het Binnenhof, niet zelden als nevenelement in, of in afsluiting van, een carrière die zij elders hadden gemaakt. Door wat

men recent is gaan noemen de 'onthechting' tussen politiek en maatschappelijke groepen (nog bevorderd door de invoering van een schadeloosstelling in 1968 die het kamerlidmaatschap als full-time beroep pas voor het eerst financieel mogelijk maakte), is een belangrijke wijziging in het type kamerleden opgetreden. Kamerkandidaten zijn veel meer dan vroeger geworden wat men in de Verenigde Staten 'selfstarting politicians' noemt: politici die het kamerlidmaatschap zien als carrière-op-zich, of in een verdergaande berekening als een goede opstap naar door de politiek te vergeven bestuursfuncties. Dat kunnen zetels in regeringen zijn, waar immers zowel door uitbreiding van het aantal staatssecretarissen als door het hoger percentage parlementariërs dat tot bewindsman of bewindsvrouw wordt benoemd, de kans op benoeming substantieel gestegen is. Maar dat kunnen ook andere functies zijn, bijvoorbeeld in het lokaal bestuur (burgemeesters, en voor enkelen: Commissaris van de Koningin), of tal van posten als voorzitters van adviescolleges e.d., in de grijze zone tussen overheid en samenleving waarin een kabinet een duidelijke patronage heeft. Men zou kunnen stellen dat dit een zeker conformisme aan de kant van parlementsleden in de hand zou werken, aangezien zij immers van zittende ministers voor promotie en benoeming afhankelijk zijn. (In die redenering houdt men overigens geen rekening met de andere mogelijkheid dat er een premie kan staan op het wegpromoveren uit het parlement van leden die als lastig voor een zittende fractieleiding of bewindslieden worden ervaren!) Maar het betekent ook dat kamerleden zich anders in de politiek zullen bewegen dan hun voorgangers van een eerdere generatie die niet over het kamerlidmaatschap heen oogden naar nieuwe functies, maar hoogstens over hun schouder blikten naar de eigen maatschappelijke groep.

De binnenkomst van een nieuw type kamerleden is ongetwijfeld een belangrijke factor in het toegenomen parlementair activisme. Het voedt de neiging incidentenpolitiek te bedrijven (waarbij de media zowel 'willing partner' als instrument plegen te zijn). Het kan ook leiden tot een zekere ontmoediging. Nieuwe kamerrekruten hebben immers vaak hoge verwachtingen over hun mogelijkheden, en zijn daarom des te sneller teleurgesteld indien die zich niet overeenkomstig hun verwachtingen voordoen. Een aantal hunner zal langzaam en steeds realistischer het métier van kamerlid leren, en zich daardoor ontwikkelen tot de vaste kern van kamerleden die door

hun prestige, kwaliteit en werk in belangrijke mate de kracht van het parlement uitmaken. Anderen, minder geslaagd, zullen wellicht vervallen in cynisme en mogelijk mede gaan behoren tot hen die spreken over de onmacht van het parlement in een rationalisatie van hun eigen onmacht. Leden van de oppositiepartijen verkeren daarbij in een extra uitzichtloze positie. Indien men zich de vele jaren van oppositie voor ogen houdt waarin leden van de PVDA, D'66 en anderen ter linker zijde hebben moeten verkeren, zal men zich eerder moeten verwonderen over de kwaliteit die alsnog werd vastgehouden dan die verloren ging. En dan zal men niet verbaasd moeten zijn over het feit, dat juist in de kringen van oppositiepartijen een gevoel van machteloosheid sterk verbreid is, waarbij de eigen onmacht al te gemakkelijk wordt verward met onmacht van het parlement.

Macht en onmacht van het parlement

Analyses over de veronderstelde onmacht van het parlement zijn niet nieuw. Men kan zonder al te grote moeite tal van sporen van vergelijkbare discussies in onze parlementaire geschiedenis, zowel in de 19de als in de 20ste eeuw, aantreffen. En ook elders wordt maar al te vaak gepraat over 'the decline of Parliament', zonder dat er onmiskenbare tekenen zijn dat die neergang zich in de loop van decennia werkelijk sterk heeft voltrokken. Niet zelden wordt de crisisstemming gevoed door groepen die daarbij bijkans een professioneel belang hebben: sommige deskundigen op het terrein van staatsrecht, die de zuiverheid van de instituties aangetast zien door de opmars van de partijestaat; politicologen die aan de kant staan te trappelen om hun uniek-helder inzicht als boodschap tot stichting en redding zoeken uit te dragen; minder effectieve parlementariërs die hun eigen frustraties tot algemene crisis sublimeren; journalisten, die zelf meehelpen het politiek bedrijf te 'incidentaliseren' en te 'trivialiseren', en gretig inspelen op de klachten van klagende politici; personen in het bedrijfsleven die de overheid voornamelijk als hinder ervaren; ambtenaren die hun eigen doeleinden zien stranden op tegenwerking van 'de' politiek, e.d. Dat alles wil niet zeggen dat niet tal van reële kwesties in geding zijn. De Nederlandse samenleving ondergaat tal van snelle maatschappelijke veranderingen. Er is sprake van een verzwakking van traditionele politieke en maatschappelijke bindingen. Daardoor zijn de politieke verhoudingen minder berekenbaar geworden.

Gezagsverhoudingen worden minder vanzelfsprekend aanvaard. Er is alom pressie ten gunste van deelbelangen, zowel in de sfeer van actiegroepen als in meer geïndustrialiseerde circuits. Dit alles leidt tot nieuwe pressies op de centra van het politieke leven, waarvan het parlement één van de belangrijkste is. Omdat het parlement immers niet alleen medewetgever en controleur van het regeringsbeleid is, maar ook het forum waarin grieven en verlangens publiekelijk tot uiting kunnen worden gebracht, en samen met de regering bij uitstek het legitimerende orgaan in het Nederlandse politieke bestel.

De televisie heeft het dagelijks werk van het parlement (voor een klein deel) meer zichtbaar gemaakt. Niet zelden komen daardoor politici voor de verleiding te staan via plebiscitaire technieken een band te slaan met kiezers die door het teloor gaan van organisatorische bindingen verzwakt lijkt te zijn. Maar een dergelijk plebiscitair optreden is per definitie vluchtig van aard, geenszins gericht op het versterken van de werking van instellingen en het verstevigen van maatschappelijke bindingen die voor een goed functionerende democratie een *conditio sine qua non* lijken te zijn.

De discussies over het functioneren van het parlement en het parlementaire stelsel zullen daarom voortgaan. Zij blijven van groot gewicht. Daarbij kan men in ieder geval eindigen met een niet onbelangrijke, en (mag het in Nederland?) ook optimistische constatering. De discussies van vandaag lijken geenszins op die van vijftig jaar geleden, toen ook in brede kring werd gesproken van crisis in het staatsbestel.¹⁶ Toen immers werden tal van remedies gepropageerd die vrijwel steeds in autoritaire richting leidden. Het is misschien een goed teken voor de stevigheid van onze huidige democratische verhoudingen, dat dergelijke geluiden thans zelden gehoord worden. De huidige debatten staan in het teken van het verlangen naar *meer* in plaats van *minder* democratie. Daarbij wordt de zaak van de democratie overigens nauwelijks gediend indien men in oordelen en debatten ongetoetste, niet zelden onderling strijdige normen hanteert ter bepaling van het democratisch gehalte van het huidig Nederlands bestel. Ondoordachte monistische zowel als dualistische dogma's kunnen dit debat eerder verwarren, dan verhelderen.

Noten

- ¹ Het meest fraaie overzicht van deze discussie in het staatsrecht is nog altijd A.M. Donner, 'Grondwetsstudie in Nederland 1848-1948' in J. Valkhoff (red.), *Grondwet en Maatschappij in Nederland 1848-1948* (Den Haag, 1948), p. 327-362.
- ² Zie hierover mijn oratie *Leiding en Lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek* (1964), herdrukt in H. Daalder, *Politisering en Lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek* (Assen, 1974), p. 9-36.
- ³ Uitvoeriger over dit alles H. Daalder, 'Politieke Instellingen en Politieke Partijen' in F. van Holthoon (red.), *De Nederlandse Samenleving sinds 1815: Wording en Samenhang* (Assen, 1985), p. 305-339; i.h.b. p. 307 e.v.
- ⁴ W. Drees, *De Vorming van het Regeringsbeleid* (Assen, 1965), p. 22.
- ⁵ F.G. Scheltema, 'Het Dualisme van Regering en Volksvertegenwoordiging' in *De Gids* (1928), p. 206 e.v.
- ⁶ Zie voor Van Thijn vooral 'Van Partijvernieuwing naar Stembusaccorden' in E. Jurgens e.a., *Partijvernieuwing?* (Amsterdam, 1967), en opnieuw toen hij minister van Binnenlandse Zaken was, Ed. van Thijn, 'Staatkundige Vernieuwingen' in A.W. Heringa e.a. (red.), *Staatkundig Jaarboek 1982-1983* (Leiden, 1982), p. 31-48. Zie voorts zijn rede als demissionair minister op 26 mei 1982 waarin hij de Staatscommissie van Advies inzake de Relatie Kiezers-Beleidsvorming (Commissie-Biesheuvel) installeerde: *Rapport* (Den Haag, 1984), p. 18-21.
- ⁷ *Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1970-1971*, nr. B.10993, en blz. 2802-2819, 2822-2844, 2886-2907, 2909-2934. Het is overigens typerend voor het hybride karakter van de beweging voor staatkundige vernieuwing dat de voorstanders van dit initiatief-ontwerp hervorming van het kiesstelsel en invoering van een gekozen kabinetsformateur (d.w.z. een vnl. monistische en in aanleg zeer dualistische constructie) onlosmakelijk met elkaar verbonden. Toen het voorstel tot directe verkiezing van een kabinetsformateur niet haalbaar bleek, zagen zij af van een hervorming van het kiesstelsel, waarvoor in 1971 mogelijk wel een meerderheid zou zijn gevonden. Een historisch-gemiste kans?
- ⁸ Zie J.Th.J. van den Berg, 'De Kabinetsformatie 1977 en het gebruik van het begrip "meerderheid"' in *Acta Politica*, 13 (1978), p. 505-530.
- ⁹ H. Daudt, 'De Ontwikkeling van de Politieke Machtverhoudingen in Nederland sinds 1945' in *Nederland na 1945: Beschouwingen over Ontwikkeling en Beleid* (Deventer, 1980), p. 178-197; Idem, *Coalitievorming in de Naoorlogse Nederlandse Politiek*, rede voor de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (25 maart 1985).
- ¹⁰ Stelling XIII bij zijn proefschrift *De Toegang tot het Binnenhof: De*

Maatschappelijke Herkomst van de Tweede Kamerleden 1849-1970. Deze luidt voluit: 'Fungeerde van 1945 tot 1967 de kabinetscrisis in Nederland als voortzetting van regering met andere middelen, sedertdien moet regeren worden beschouwd als voortzetting van de kabinetscrisis met andere middelen.'

- ¹¹ In zijn artikel 'Van Partijvernieuwing en Stembusaccorden', zie noot 6.
- ¹² Voor meer gegevens hierover en over de nog te noemen ontwikkelingen zie het overzicht opgesteld op basis van materiaal van het Parlementair Documentatiecentrum door G. Visscher, *Compendium voor Politiek en Samenleving in Nederland*, hoofdstuk 'Het Parlement' (Alphen aan den Rijn, 1986-), losbladige uitgave.
- ¹³ Voor een vroege analyse van het verschijnsel, zie M.P.C.M. van Schendelen, 'Groei en Achtergronden van Parlementair Aktivismé' in U. Rosenthal e.a. (red.), *Ministers, Ambtenaren en Parlementariërs in Nederland* (Groningen, 1975), p. 163-175.
- ¹⁴ Uitgebreider hierover verschillende bijdragen in U. Rosenthal (red.), *De Kwaliteit van de Politieke Besluitvorming*, congrespublicatie Vereniging van Bestuurskunde (Alphen aan den Rijn, 1984). Zie veel eerder: W. Drees, *De Vorming van het Regeringsbeleid* (Assen, 1965), p. 5 e.v.
- ¹⁵ Zie vooral J.Th.J. van den Berg, 'Geïsoleerd op het Binnenhof' in *Socialisme en Democratie*, 39 (1982), p. 3-16.
- ¹⁶ Zie het overzicht van de zelfkant van deze discussie door A.A. de Jonge, *Crisis en Critiek der Democratie: Antidemocratische Stromingen en Daarin Levende Denkbeelden over de Staat in Nederland tussen de Twee Wereldoorlogen* (Assen, 1968). Deze studie zou vervolgd kunnen worden met een gelijksoortig boek over de niet zelden autoritaire tendenties in vernieuwingsbewegingen in de periode 1940-1945, zowel in Londen als in bezet gebied.

Auteurs

- dr. W. Albeda - voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
M. Bakker - oud-voorzitter CPN-fractie Tweede Kamer
mr. P.J. Boukema - lid Raad van State
mr. M.C.B. Burkens - hoogleraar staats- en administratiefrecht Rijksuniversiteit Utrecht en lid Eerste Kamer (vvd)
dr. H. Daalder - hoogleraar politieke wetenschappen Rijksuniversiteit Leiden
mr. drs. D.J. Elzinga - docent staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen
dr. J.M.H.J. Hemels - docent geschiedenis van de pers, propaganda en openbare mening Universiteit van Amsterdam; en verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Katholieke Universiteit Nijmegen
mr. Th. Holterman - docent staatsrecht Erasmus Universiteit Rotterdam
drs. R.A. Koole - hoofd Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen Rijksuniversiteit Groningen; en verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen Rijksuniversiteit Leiden
dr. I. Lipschits - hoogleraar contemporaine geschiedenis Rijksuniversiteit Groningen
drs. R.F.M. Lubbers - minister-president
dr. I. Samkalden - oud-minister van Justitie
dr. M.P.C.M. van Schendelen - hoogleraar politicologie Erasmus Universiteit Rotterdam
mr. H.D. Tjenk Willink - regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst; en buitengewoon hoogleraar politieke en bureaucratistische besluitvorming Katholieke Hogeschool Tilburg
dr. J.M. den Uyl - voorzitter PVDA-fractie Tweede Kamer
H.J.L. Vonhoff - Commissaris van de Koningin in Groningen

Overige medewerkers

- mevr. drs. M.C.B. Beckers - voorzitter PPR-fractie Tweede Kamer
dr. J.Th.J. van den Berg - directeur Wiardi Beckman Stichting
M. de Bok - parlementair journalist *De Gelderlander*
mr. drs. L.C. Brinkman - minister van WVC
drs. C.P. van Dijk - lid Tweede Kamer (CDA)

H.C. Faas - oud-journalist, hoofd Voorlichtingsbureau Europese Commissie
dr. S. Faber - burgemeester Hoogeveen, oud-lid Tweede Kamer (CDA)
dr. M. Fennema - politicoloog Universiteit van Amsterdam
H. Goessens - journalist *de Volkskrant*
drs. Th.H. Joekes - lid Tweede Kamer (vvd)
mr. E.C.M. Jurgens - oud-voorzitter NOS
J. Kamminga - voorzitter vvd
W. Kok - oud-voorzitter FNV
drs. J. de Koning - minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
mevr. mr. J. van der Meer - lid Eerste Kamer (PVDA)
mevr. J. van Nieuwenhoven - lid Tweede Kamer (PVDA)
drs. T. Planken - voorzitter discussiebijeenkomsten *Binnenhof Binnenste Buiten*, oud-presentator *Den Haag Vandaag*
drs. Ph. van Praag - politicoloog Universiteit van Amsterdam
dr. J. van Putten - hoogleraar politicologie VU, voorzitter IKV
G. Schutte - lid Tweede Kamer (GPV)
K. Sorgdrager - journalist *Den Haag Vandaag*
mr. A. Stemerding - lid Tweede Kamer (PVDA)
mevr. drs. J. Toirkens - journaliste *NRC Handelsblad*
mr. J.J. Vis - hoogleraar staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen, lid Eerste Kamer (D'66)
H.A. van Wijnen - journalist *Het Parool*

6054
1986

De parlementaire democratie staat ter discussie. Vooral de Tweede Kamer krijgt zware kritiek te verduren. Is de kwaliteit van de kamerleden wel groot genoeg en de invloed van de burgers niet te gering? Laat de Kamer haar optreden niet teveel bepalen door de massamedia of is zij juist verlamd door de slaafse houding van de regeringsfracties? Sinds de enquête naar de RSV-zaak en het debat over de plaatsing van de kruisraketten staat de rol van het parlement weer volop in de belangstelling.

Het goed functioneren van het parlement wordt vaak in twijfel getrokken. In deze bundel gaan politici, journalisten en wetenschapsmensen de discussie hierover aan.

Met medewerking van onder anderen:

W. Albeda

M. Bakker

W. Kok

R.F.M. Lubbers

J.M. den Uyl

H.J.L. Vonhoff

M. de Bok

M.C. Burkens

H. Daalder

T. Planken

M.P.C.M. van Schendelen

J. Toirkens