

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.