

# 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.

VONHOFF: 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.

STOFOPMERKING 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.