

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 bijbaan 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.