

# 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 bureaucrativering 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.

