

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.