

De taken van het parlement

M.C. Burkens

1. Sinds de door Thorbecke geïnspireerde herziening van 1848 is onze Grondwet gemodelleerd volgens het type van het zogenaamde parlementaire regeringsstelsel. Het sleutelbegrip is hierbij de ministeriële verantwoordelijkheid (art. 42, tweede lid, van de huidige Grondwet): ministers – en kabinetten – zijn politiek verantwoordelijk jegens de Staten-Generaal. Een gevolg hiervan is dat ministers en kabinetten voor wat betreft hun bestaan afhankelijk zijn van de instemming, althans van de duldning van de Staten-Generaal, in het bijzonder van de Tweede Kamer. Deze opzet heeft zich in de jaren na 1848 gaandeweg daadwerkelijk ingeslepen; de befaamde conflictperiode van 1866-1868 vormde ter zake de beslissende fase. In deze fase kwam vast te staan, dat een kabinet zich in zijn voortbestaan niet kan legitimeren louter door het vertrouwen van de (onschendbare) Koning; de vertrouwensrelatie met de Staten-Generaal is doorslaggevend.

2. Wanneer men aldus de vertrouwensrelatie met de Staten-Generaal als maatstafgevend aanmerkt, dient daarbij bedacht te worden dat zulks een relatie betreft met een meerderheid uit de Staten-Generaal. Een kabinet zal wel nimmer gedragen worden door het vertrouwen van alle leden van de Staten-Generaal. Bepalend is de politieke opstelling van de meerderheid. Besluitvorming in de Staten-Generaal geschiedt bij meerderheid van stemmen; in gelijker voege beslist een meerderheid over de vertrouwensrelatie.

Dit brengt met zich mee dat de politieke verhouding in het kader van het parlementaire regeringsstelsel in zekere zin haaks komt te staan op de grondwettelijk vastgelegde ministeriële verantwoordelijkheid; de ministeriële verantwoordelijkheid betreft de (Kamers der) Staten-Generaal als geheel. Met andere woorden: de grondwettelijke opzet is institutioneel bepaald; zij heeft

betrekking op enerzijds een kabinet en de daartoe behorende ministers (en staatssecretarissen). Het politiek functioneren daarentegen wordt door meerderheidsverhoudingen bepaald; het slijpt zich in als tegenstelling tussen enerzijds het kabinet en de daartoe behorende ministers en staatssecretarissen alsmede de parlementaire fracties die het kabinet steunen en anderzijds de oppositie.

3. De institutionele verhouding wordt aldus niet afgedekt door de politieke verhouding. Dat kan niet worden aangemerkt als een gebrek van ons parlementaire regeringsstelsel; het ligt in de aard van het stelsel besloten. Zo gauw men de politieke relatie ent op een institutionele parlementaire opzet, moet men verdisconteren dat het parlement als institutie politiek geen eenheid vormt en ook niet kan vormen. Wezenlijk voor een parlement in een vrije democratische opzet is juist dat zich daarin tegenstellingen openbaren. Politieke meerderheidsvorming is wezenlijk voor een parlement; de afgeleide (d.w.z. op het parlement gebaseerde) legitimiteit van een kabinet is dan ook uit de aard der zaak een functie van deze meerderheidsvorming. Zo gaat het in alle staten met een parlementair meerderheidsstelsel; in staten met een op meerderheidsvorming gericht kiesstelsel, zoals in het Verenigd Koninkrijk, zelfs op nog veel geprononceerder wijze dan bij ons.

4. Niet onkend kan echter worden dat deze discongruentie tussen het politiek functioneren en de institutionele opzet problemen geeft. Bevoegdheden en taken van de Staten-Generaal zijn institutioneel bepaald. De Staten-Generaal zijn medewetgever en zijn belast met de controle van het regeringsbeleid. Dienovereenkomstig bezitten de Staten-Generaal het recht van amendement en van initiatief (uitsluitend door de Tweede Kamer uit te oefenen), het inlichtingen- en interpellatierecht alsmede het recht van enquête. Toepassing van het recht van amendement en van initiatief wordt door meerderheidsverhoudingen bepaald; maar deze meerderheidsverhoudingen behoeven niet congruent te zijn met de meerderheidsverhoudingen welke aan de parlementaire verhouding ten opzichte van het kabinet ten grondslag liggen. Het inlichtingenrecht (vragenrecht) van de Kamers wordt uitgeoefend geheel los van de politieke relatie; de toestemming van de Kamer tot het houden van een interpellatie wordt in de praktijk ook los van de politieke

relatie verleend. Een wetsvoorstel tot overweging van een grondwetswijziging, welke dit uitdrukkelijk vastlegt, is thans in procedure (19014, R1284). De vraag of een parlementaire minderheid tot het houden van een enquête zal kunnen beslissen, is omstreden. Een desbetreffend amendement-Faber wist bij de grondwetsherziening van 1983 in de tweede lezing niet de 2/3-barrière in de Eerste Kamer te nemen. Een hernieuwde poging bij initiatiefontwerp-Van der Burg/Stoffelen (19029, R1286) werd juni 1985 ingediend.

5. De vraag waarom het telkens gaat is deze: kunnen de Staten-Generaal als institutie hun taak naar behoren vervullen, wanneer de verhouding tot de regering fundamenteel politiek wordt bepaald, d.w.z. wanneer deze taakuitoefening overschaduwd wordt door de politieke binding tussen regering en regeringsfracties. Deze vraag komt des te meer op scherp te staan naarmate deze politieke binding nauwer is.

De aard van de politieke binding wordt manifest gemaakt door het regeerakkoord. Onze naoorlogse parlementaire geschiedenis laat zien dat gaandeweg steeds stringenter regeerakkoorden worden afgesloten. Een eerste voorbeeld was het akkoord van Wassenaar van 1963. In de jaren zeventig worden de teugels steeds strakker aangehaald. Het akkoord dat aan het optreden van het kabinet-Lubbers ten grondslag ligt (*Nederlandse Staatscourant* van 28 oktober 1982, nr. 208), is een voorbeeld van een zeer stringent akkoord. Achtergrond hiervan vormt de zeer ongelukkige implementatie van het akkoord dat ten grondslag lag aan het kabinet-Van Agt/Wiegel. De financiële paragraaf van dit akkoord is in feite inoperatie gebleven doordat de voorgenomen bezuinigingen overgecompenseerd zijn geworden door aanvullend en flankerend beleid (vergelijk het rapport *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven* van de Studiegroep begrotingsruimte (studiegroep-Le Blanc), Staatsuitgeverij 1983). Als reactie hierop laat het akkoord-Lubbers uitermate weinig speelruimte; vergelijk in het bijzonder met betrekking tot het budgettaire beleid het van het akkoord deel uitmakend rapport van de werkgroep A.

6. In het licht van de huidige opzet van de relatie tussen kabinet en regeringsfracties is zelfs door de VVD-fractie leider in de Tweede Kamer de conceptie van strategisch monisme verdedigd. Daarmee is niet beoogd aan te vechten dat overeenkomstig de

constitutionele uitgangspunten van de VVD (dienovereenkomstig: P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*) ons staatsrechtelijk bestel op een dualisme tussen regering en parlement is gefundeerd. Veeleer wordt hic et nunc, d.w.z. met het oog op een effectieve aanpak van de huidige sociaal-economische problematiek, een therapeutisch model geschetst.

Naar mijn oordeel dient inderdaad geconcludeerd te worden dat wij gezien de ernst van deze problematiek vooralsnog aangevonden zijn op nauwe samenwerking tussen kabinetten en regeringsfracties. In desbetreffende regeerakkoorden kan de marsroute van het regeringsbeleid duidelijk en met uitzicht op daadwerkelijke verwezenlijking worden uitgezet, terwijl voorts een toetsingskader in het leven wordt geroepen voor de prestaties van het kabinet.

Of men zulk een samenwerking als monisme moet aanduiden, laat ik in het midden. In elk geval is het geen monisme in Engelse trant, waarbij het kabinet fungeert als voorhoede van de parlementaire fractie. In een veelpartijensysteem als het onze, hetwelk in de praktijk altijd op coalitievorming is aangewezen, is zulk een constructie onmogelijk.

7. Deze nauwe samenwerking brengt met zich dat bij de parlementaire taakuitoefening van de medewetgeving alsmede van het (door middel van moties) beïnvloeden van het regeringsbeleid maar weinig ruimte bestaat voor effectief optreden door de oppositie. De oppositie is als minderheid aangewezen op steun van regeringsfracties of leden daarvan. Deze zullen hun eventuele steun moeten bezien in het licht van het totale complex van voornemens en afspraken waarop de samenwerking tussen kabinet en regeringsfracties betrekking heeft. De interdependentie van verschillende onderdelen van het regeringsbeleid speelt hierbij tevens een rol; evenzo uiteraard een eventueel (maar veelal aanwezig) budgettair effect. Daarbij komt de vrees van fracties aan een coalitiegenoot alibi te verschaffen voor een uit de boot vallen op andere punten; voorts begrijpelijkerwijze geringe geneigdheid om bevriende of geestverwante ministers een echec te laten lijden. Alles te zamen zo geduchte barrières, dat men zich mag verwonderen dat de oppositie toch nog wel het een en ander weet te klaren.

In het wetgevingsproces zullen regeringsfracties overigens ook in

vrije kwesties bij voorkeur afstemming op de regering zoeken. Dat is alleszins begrijpelijk: de regering is medewetgever en de politieke signatuur van het kabinet is derhalve in beginsel kompasstand. Wijkt een parlementaire meerderheid hiervan af, dan wordt het risico gelopen dat de regering haar noodzakelijke medewerking onthoudt. In plaats van resultaten heeft men dan slechts politiek ongerief.

8. Met betrekking tot de beleidscontrole ligt de zaak fundamenteel anders dan bij de beleidsvorming het geval is. Bij controle is nauwe samenwerking uit den boze; de controleur moet zich juist zo onafhankelijk mogelijk opstellen ten opzichte van de gecontroleerde. Regeringsfracties zijn hiertoe minder goed in staat; zij hebben te bevrezen dat de resultaten van hun controle afbreuk kunnen doen aan de politieke positie van de regering. Vandaar dat ruim baan moet worden gemaakt voor de controlerende taakuitoefening van de zijde van de oppositie. De Kamers der Staten-Generaal dienen zulks in hun werkwijze mogelijk te maken; de politieke kamermeerderheid – d.w.z. de regeringsfracties – dienen hieraan mede te werken.

Naar zijn oordeel schort het hieraan in de praktijk nauwelijks. Mede op verlangen van de oppositie (in het kader van de behandeling van wetsvoorstellen, van de overige contacten tussen Kamers en regering, van de uitoefening van het vragenrecht en van het interpellatierecht) wordt een stroom van informatie door de regering over de Kamers uitgestort. Weigering van informatie pleegt niet plaats te vinden op grond van de omstandigheid dat slechts een parlementaire minderheid of zelfs slechts een enkel lid de informatie verlangt. Het eerdergenoemde wetsvoorstel-Van der Burg/Stoffelen beoogt aan deze praktijk een andere grondwettelijke ondersteuning te verschaffen.

Deze informatie komt meestal door opneming onder de gedrukte stukken van de Kamers algemeen beschikbaar voor het publiek; de parlementaire controle vindt aldus mede ten overstaan van de publieke opinie plaats. De oppositie is aldus in staat zich ten opzichte van de regering publiekelijk te profileren en daarmee de door haar voorgestane politieke alternatieven te onderbouwen. Dat is essentieel voor het functioneren van het democratisch bestel.

Problematisch is dunkt mij niet zozeer de mate waarin informatie

beschikbaar komt als wel de mate waarin selectiviteit kan worden betracht en daadwerkelijk wordt betracht. Een kamerlid kan vrijwel alles van de regering te weten komen wanneer hij maar op het spoor zit van de juiste vragen; hij beschikt overigens reeds via eigener beweging door de regering beschikbaar gestelde informatie over vrijwel alles wat hij maar zou willen weten, als hij maar wist waarop hij zich te midden van deze informatiebrij zou moeten richten. Deze selectiviteitsproblematiek frustreert een goede controle en roept het gevaar in het leven dat de regering ondanks alle parlementaire instrumenten op wezenlijke punten ongecontroleerd haar gang kan gaan – of nog ernstiger: dat het ambtelijk apparaat tot ongecontroleerde ‘vierde macht’ uitgroeit.

9. Een vraagstuk apart vormt de kwestie of het enquêterecht ook op verlangen van slechts een kamerminderheid uitgeoefend moet kunnen worden. De complicatie ligt hier in de omstandigheid dat een enquête niet louter de relatie van Staten-Generaal tot de regering betreft, maar ook burgers kan regarderen: dezen kunnen onder getuigeplicht worden gesteld. Terwijl gerechtelijke procedures ter zake tal van restricties en waarborgen kennen (bij voorbeeld ter voorkoming van zelf-incriminatie), ontbreken deze vrijwel geheel bij een enquête. Het risico gaat aldus ontstaan dat fundamentele rechten van burgers in het gedrang komen. Dat is wellicht niet geheel te vermijden, zelfs bij aanscherping van de Wet op de parlementaire enquête; een in brede kring ervaren politiek belang zal zulks dan moeten legitimeren. Een op verlangen van een kamerminderheid gehouden parlementaire enquête beantwoordt niet aan dit criterium.

10. De publieke onvrede met de wijze waarop het parlement zich van zijn controlerende taak kwijt heeft naar het mij voorkomt voornamelijk twee gronden.

De eerste betreft het veelal incidentele karakter van de controle, waardoor kleinere feilen in het overheidsbestier doorgaans veel aandacht krijgen, terwijl fundamentele en structurele manco's worden gepasseerd dan wel eerst onder de aandacht komen wanneer het te laat is voor koerswijzigingen. Op dit punt zal mijns inziens het parlement inderdaad zijn controlerende taakuitoefening moeten gaan bijsturen. Kamerleden zullen hun natuurlijke geneigdheid om op incidenten in te springen – en daarmee de pers te halen – moeten gaan bedwingen en zich meer op de grote lijnen van het regeringsbeleid richten. Doet men dat goed,

dan zal blijken dat het nuttig effect hiervan aanzienlijk is terwijl er ook wel eer mee valt te behalen.

De tweede grond betreft de begrijpelijke verwachting van het publiek, dat het parlement aan controles welke ernstige ministeriële tekortkomingen aan het licht brengen, ook politiek effect zal verbinden in die zin dat het tot personele mutaties in het kabinet komt. Zodanige verwachting is inderdaad begrijpelijk; echter het politieke functioneren van ons parlementaire regeringsstelsel laat zulks niet of nauwelijks toe. Anders dan bij voorbeeld bij de éénpartij-kabinetten in het Verenigd Koninkrijk het geval is, zijn bij onze coalitiekabinetten personele mutaties vrijwel onmogelijk; het hele bouwsel van de formatie zou daardoor in gevaar kunnen komen.

Wanneer men dit voor ogen houdt bestaat mijns inziens geen reden om ter zake van de controlerende taakuitoefening van het parlement tot een sterk negatief oordeel te komen; perspectief op verbetering is voorts zeker aanwezig.