

VII

DE VERHOUDING TUSSEN
REGERING EN PARLEMENT

De functies van het parlement

R.F.M. Lubbers*

Ik had wat aarzeling de uitnodiging aan te nemen, niet omdat ik het onderwerp oninteressant zou vinden, integendeel, maar omdat je als minister-president toch wel wat gehandicapt bent om een oordeel te geven over het functioneren van het parlement. Bij de korte inleiding door de heer Planken is zojuist op een charmante wijze duidelijk gemaakt waarom ik gevraagd ben: uit de verwachting dat de heer Den Uyl straks premier zal zijn, zodat ik me nu vast weer moet gaan voorbereiden op het parlement. Welaan, dat is in ieder geval een goed alibi.

Ik moet bekennen dat ik waarschijnlijk tot een minderheid behoor, in de zin dat ik best wel wat opmerkingen te maken heb over het parlement, maar in algemene zin (en dat zeg ik niet alleen nu ik achter de regeringstafel zit; ik zei hetzelfde toen ik in het parlement zat) niet zo negatief ben over de mate waarin het parlement geëquipeerd is, waarop het zijn werk kan doen en hoe het een rol vervult in onze democratie. Dat is een algemene opmerking vooraf.

Functies van het parlement

Wat zijn eigenlijk de functies van het parlement? Ik noem - zonder een prioritaire volgorde te suggereren - het erg belangrijke aspect van de wetgeving: van medewetgever te zijn; ik noem daarnaast het zijn van klankbord van de samenleving en van daaruit het regeringsbeleid beïnvloeden, zo mogelijk ook met een behoorlijke portie toekomstgerichtheid. Dus de taak om zowel het gevoel wat nu leeft, als de visie op hoe de samenleving zich zou moeten ontwikkelen tot uiting te brengen in het parlement. Dan is er

* Letterlijke tekst van de inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 20 juni 1985 (de weergave van de tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de redactie).

natuurlijk de controle op het bestuur. En ten slotte is er die nog wat aparte functie, namelijk dat het parlement in feite in ons systeem de legitimatie vormt van de aanwezigheid van een kabinet dat de pretentie heeft te steunen op een meerderheid in dat parlement en daarmee steun te hebben van het parlement. Een in het algemeen wat latente functie.

Complexiteit van de wetgeving

Bij de wetgeving zou ik willen zeggen dat het natuurlijk een fors probleem is voldoende deskundigheid te hebben. Laat ik mezelf verduidelijken. Toen ik als jong minister de politiek binnenging is mij uitgelegd dat eigenlijk iedere minister in zekere zin jurist moet zijn omdat hij wetten moet kunnen maken. Een tweede fase in het leerproces was echter: ja, dat is wel zo, maar je moet politiek weten wat je wilt.

Nader ingaand op die wetgeving, lijkt me daar inderdaad een zeker probleem te liggen. Maar het probleem is tweeledig. Het ligt deels in het feit dat in het politieke werk het geduld en de zorgvuldigheid om wetgeving te behandelen en te maken wel eens onder druk staan, ook omdat het weinig publiek 'appeal' heeft. Een wellicht nog iets groter probleem dan die deskundigheidsvraag (het zich verdiepen in de materie en ordelijk de wetgeving maken) is misschien dat de eisen die gesteld worden aan zowel de wetgever als de medewetgever in de loop der tijden zeer verzwaard zijn. We hebben bepaald te maken met een vraagstuk van complexiteit van de wetgeving, omdat we de vereisten van de democratie in de loop der tijden vergroot hebben. Steeds met goede argumenten, maar bij elkaar is het een indrukwekkend bouwwerk geworden. We vinden het toch eigenlijk normaal om bij iedere wet elementen onder ogen te zien als rechtsbescherming, aspecten van medezeggenschap, overlegstructuren en – als financiële punten aan de orde zijn – draagkracht. En dat alles doen we met een grote mate van verfijning. Dat valt niet altijd mee. Ik geloof dat dat niet een probleem is van het equiperen van het parlement. Het is het gevolg van het zoeken in een democratie naar een goede verhouding tussen de aan wetten te stellen eisen vanuit wenselijkheden die ieder voor zich redelijk zijn en de noodzaak om wetten te hebben die nog enigszins helder en doorzichtig zijn.

Wie mij nu vraagt: 'Zou u op dit punt het parlement willen veranderen?', 'Zou u tot een andere samenstelling willen komen?' of

'Moeten er meer medewerkers of assistenten komen?', dan is mijn antwoord ronduit: 'Nee.'

Ik geloof niet dat het daarin zit. Ik denk wel dat het best eens nuttig zou kunnen zijn om politieke discussies te hebben in de partij en tussen de partijen over die complexiteitsvraag van de wetgeving.

Klankbordfunctie

Een enkel woord over de klankbordfunctie. Ik geloof dat het hierbij niet in eerste instantie gaat om deskundigheid. Het gaat er om of je de pluriformiteit van de samenleving op een redelijke wijze terug kunt vinden in het parlement en of zij ook verwoord wordt in het parlement. En datzelfde geldt natuurlijk voor de fracties die samen dat parlement vormen. Dit is een heel belangrijk punt. Het gaat hier om het bewust zoeken bij de samenstelling van fracties - en daarmee hopelijk ook van de Kamer als geheel - naar zoveel mogelijk weerspiegeling van wat in de samenleving leeft. Ik moet er aan toevoegen dat dat niet eenvoudig is. Het begint al bij de selectieprocessen in de partijen. Niet iedere partij heeft dezelfde gebruiken, maar het zou een goede zede zijn dat iedere partij zich afvraagt hoe zij die klankbordfunctie zo goed mogelijk kan vervullen in het parlement.

Zijn de parlementariërs eenmaal aan het werk, dan moeten we toegeven (dat geldt voor iedere politicus aan beide kanten van de regeringstafel) dat er op den duur in zekere zin een beroepsdeformatie op gaat treden. Tot op zekere hoogte is dat onvermijdelijk. Iedere discipline, of dat nu een kunst is of een vak, vereist als het ware een zekere aanpak. Er ontstaat een manier van doen. En men doet dat met elkaar in een bepaalde politieke cultuur en men gaat dus als het ware die taal spreken, men leert gebruiken, maar daarmee wordt men natuurlijk ook in zekere zin onderdeel van het systeem en wordt de afstand tot de samenleving groter. Het is enigszins een onvermijdelijk probleem. Hoe is dat te ondervangen? Ten eerste zo goed mogelijk door de samenstelling van het parlement. Een tweede eis is het onderhouden van contact in een redelijk intense vorm met de zogeheten achterbannen. Dat kan het eigen electoraat zijn, maar ook de samenleving als geheel. Ten derde moet ook het doorstromingselement in de politiek hier aan worden toegevoegd. Aldus is de klankbordfunctie een belangrijke rol van het parlement, zowel voor wat er nu leeft in de samenleving, als voor de lijnen die er zichtbaar worden en die men als het ware de politiek

binnen zou willen dragen om een toekomstvisie te schetsen.

Controlefunctie

De derde functie, die geloof ik vandaag relatief meer in de belangstelling staat, is de controlefunctie van het parlement. Dat is zeker een heel belangrijke, hoewel ik er onmiddellijk bij wil zeggen dat de facto de controlefunctie op het bestuur in de democratie zoals wij die kennen langs verschillende lijnen tot stand komt. Ik noem de pers. Het maakt natuurlijk veel uit of je een pers hebt die voortdurend bezig is met licht te werpen op dat aspect in de samenleving, kritiek uit te oefenen enzovoort. Natuurlijk zijn eveneens formele instituties als een Rekenkamer belangrijk, ook in hun preventieve functies. Maar wel is het zo dat daar waar het hapert, de correctiemaatregelen in de politieke zin uiteindelijk altijd in het parlement kracht bijgezet moet worden. Mijn indruk is dat, wanneer ik een vergelijking maak van 1973 tot 1985 (dat is de periode dat ik zelf actief ben als politicus), de controlefunctie van het parlement geleidelijk aan weer sterker aan het worden is. Dat komt door een erg voor de hand liggende reden. Het parlement heeft een bepaalde tijd zichzelf wat verzwakt door wel heel erg de redenering aan te hangen dat de politieke wenselijkheid-van-de-dag doorslaggevend moest zijn bij beslissingen, of het nu om heel grote beleidszaken ging of om heel kleine. De politiek was zo sterk doordrongen van het willen voldoen aan wensen, dat het element van de ordelijkheid en het zich-kunnen-verantwoorden wat op de achtergrond werd gedrukt. Ik geloof dat naarmate het parlement kritiek op zichzelf niet schuwt – en mijn indruk is dat dat deze jaren weer meer gebeurt dan vroeger wel eens het geval is geweest – ook de controlefunctie ervan naar de regering toe geloofwaardiger en effectiever is.

Legitimatie van een parlementair kabinet

De vierde wat verborgen functie is de legitimatie van het feit dat een kabinet zichzelf 'een kabinet op parlementaire basis' noemt. Dat is een latente functie, maar geen onbelangrijke. Naar mijn gevoel wordt die onderschat. Het is namelijk zo dat kabinetten heel nadrukkelijk rekening houden met het parlement via taxaties over wat wel en niet kan. Dat is een voortdurend proces en maar een klein stukje daarvan komt aan de oppervlakte via de media; meestal datgene, wat aanleiding geeft tot conflict. Je zou kunnen zeggen:

waar óf de taxatie verkeerd is geweest óf het kabinet bewust heeft willen kiezen tegen het oordeel van de Kamer in. Maar mijns inziens houden ministers en staatssecretarissen heel vaak reeds vooraf rekening met de opvattingen van het parlement.

Specialisten en generalisten

Er wordt - sprekend over het parlement - heel wat afgepraat over het onderscheid tussen globaal en gedetailleerd of tussen generalisten en specialisten. Dat is een fameuze discussie. Ik ben er van overtuigd dat men in de Kamer het beste generalisten én specialisten kan hebben. Ik behoor niet tot degenen die vinden dat de goede parlementariër eigenlijk een generalist behoort te zijn. Zij zeggen dat kamerleden de grote lijnen moeten beargumenteren en zich niet te veel met de details bemoeien. Maar ik vind dat op de verschillende terreinen mensen die ergens echt verstand van hebben óók belangrijk zijn. Alleen dan is het mogelijk om hoofd- en bijzaken van elkaar te kunnen onderscheiden. Daarvoor is immers een eerste vereiste dat men zich in de zaak verdiept. Nogal eens wordt de fout gemaakt dat men denkt dat een specialist iemand is die alleen naar details kijkt. Dat is onjuist: iemand die ergens echt verstand van heeft en zich er in verdiept heeft, kan met een zeker gezag aan zijn fractie en ook in het parlement duidelijk maken waar het nu écht om gaat.

In algemene zin is een generalist heel goed om een grotere samenhang duidelijk te maken (waar ga je met de samenleving heen?) en om op basis van bepaalde politieke toetsstenen een oordeel te geven over wat er vanuit een kabinet op tafel wordt gelegd. Maar er schuilt wel eens het gevaar in dat naast de mooie grote visies het leven gewoon zijn weg neemt, en dat de echte controle en het echte bijsturen wat te weinig plaats vindt.

Regeerakkoord

Onvermijdelijk moet ik iets zeggen over het thema regeerakkoord, dat de laatste tijd vaak wordt genoemd. Als ik het goed begrijp komt - zo wordt gezegd - een stevig regeerakkoord, zoals we het nu hebben, in mindering op de democratie.

Ik geloof echter dat we hier met een soort slingerwerking te maken hebben, een pendulum. Ik wil daar tegenin in ieder geval enkele voordelen noemen van een regeerakkoord. Eén van de voordelen is de accentuering van de programmatische aspecten van het beleid.

Niet de bewindspersonen, niet de mannetjes en vrouwtjes, maar het beleid staat erg centraal als je vanuit een akkoord werkt. Een ander voordeel is dat er via een regeerakkoord meer samenhang in het beleid te maken is. Het is dus ook een instrument van coördinatie. Een derde voordeel is dat het als het ware vanzelf dwingt tot voortgangsrapportage.

Dat alles gezegd hebbend, wil ik me niet verklaren tot een groot voorstander van gedetailleerde regeerakkoorden. Want er zijn natuurlijk ook nadelen. Het grote nadeel is (en dat wordt eigenlijk niet zo vaak genoemd tegenwoordig) dat omstandigheden veranderen tijdens de rit en dat je dus je beleid gewoon moet kunnen bijstellen, heel tactisch moet kunnen zijn. Zodra een regeerakkoord gaat betekenen dat het een soort korset is en dwingt tot een zekere blindheid en almaar doorgaan op een bepaalde weg, dan kan het natuurlijk een nadeel gaan worden. Er is dus een risico dat men niet wil aanpassen als de omstandigheden zich wijzigen. Daarom is het minste dat je kunt zeggen, geloof ik, het volgende. Regeerakkoorden: niet te lang, niet te gedetailleerd; je moet er van af kunnen wijken, zij het dat de mensen die het met elkaar aangegaan zijn het daarover eens moeten worden.

Nu moet ik nog één opmerking maken over het feit dat in ons systeem, in afwijking van andere landen, een regeerakkoord misschien toch iets is wat je niet te snel opzij moet leggen. Het karakter van onze democratie – althans tot nu toe – brengt namelijk steeds met zich mee dat wij coalities nodig hebben – samenwerking tussen partijen die een regering vormen. Dat betekent eigenlijk per definitie iets van instabiliteit. Er zijn een paar componenten, die met elkaar een kabinet hebben gevormd. Maar voor hoelang? Ja, tot het valt, tot men het oneens is geworden. En daarom is het redelijk dat een kabinet, dat het vertrouwen krijgt van de Kamer om te gaan regeren, er ook zorg voor draagt dat het niet bij het eerste probleem valt. Dat betekent dat je je aan het begin moet afvragen of er over punten waar je geheid ruzie over zou kunnen krijgen, niet een werkafpraak te maken is. Dat is inderdaad een politiek compromis, waar je je dan aan houdt, tenzij je met elkaar concludeert dat het ook nog anders en beter kan. Daarnaast is het niet slecht om inhoud te geven aan de wil om als coalitie iets samen te doen, door aan het begin van de rit de contouren enigszins zichtbaar te maken van de zaken waar je het wel over eens bent. Daarmee maak je duidelijk dat die coalitie de moeite waard zou kunnen zijn voor de fracties die

haar steunen. Zo gaat het ook in de praktijk, want die fracties willen dat groene licht geven; niet alleen om de zetelverdeling, maar ook omdat men een nadere indruk heeft van wat de regering van plan is te gaan doen...

Terugkerend tot waar ik begonnen ben, constateer ik al met al dat het goed is om de functie van het parlement te doordenken. Maar ik weiger toch stellingen aan te nemen als zou er een uitermate groot tekort aan deskundigen zijn... Bovendien heb ik grote aarzelingen of het belangrijke controle-element werkelijk zo te kort schiet. Alleen al hier om: wanneer er zo nu en dan pittige aanvaringen zijn en men terecht zou kunnen vragen 'Hoe heeft dit nu kunnen gebeuren?' of 'Hoe heeft die meneer dat nu kunnen doen?', dan is dat geen zwakte van de democratie. Dat betekent juist dat die democratie functioneert...