

Het misbruik van de machtssituatie

J.M. den Uyl*

Het parlement krijgt er links en rechts van langs de laatste maanden. De kamerleden kennen de problemen van de man in de straat niet. Politici beloven te veel. Ze spreken geen begrijpelijke taal. Zij zijn alleen geïnteresseerd in de stem, niet in de mening van de kiezers. Enzovoort, enzovoort.

De litanie van klachten doet mij denken aan de opstand van de kiezers in het begin van de jaren zestig, toen protestpartijen hoog scoorden. De Boerenpartij kreeg bij de Statenverkiezingen in 1966 zeven procent van de stemmen, de PSP vijf procent. Komt dit allemaal terug? Is de kritiek van toen en nu vergelijkbaar?

Nauwelijks. Het ging toen om ernstige slijtage in de bestuurdersdemocratie. Parlement en regering werden ervaren als uitlopers van een zuilenstelsel, waarin de toppen van de zuilen compromissen sloten waar de burgers vrijwel niet aan te pas kwamen. Het zuilenstelsel brak uiteen, het parlementaire stelsel werd gerenoveerd, het actiewezen op het niveau gebracht van de erkende instellingen. De democratie voer daar wel bij. De Kamerverkiezingen van 1977 (het einde van het kabinet-Den Uyl) leverde de hoogste participatie op (87%) sinds de afschaffing van de opkomstplicht. Er was in een aantal opzichten sprake van een revitalisering van het parlement ondanks het mislukken van een vernieuwing van het staatkundig stelsel.

De huidige golf van kritiek lijkt vooral losgestoten door een parlementaire topprestatie: de RSV-enquête. Juist nadat de Kamer haar tanden liet zien en wangedrag van ministers, ondernemers, de ambtelijke bureaucratie en de Kamer zelf binnenste buiten keerde, werd de Kamer tot schietschijf. Daarin spelen, dunkt me, de volgende verschijnselen een rol.

* Tekst van de inleiding gehouden in de Nieuwe Kerk in Amsterdam op 20 juni 1985.

1. In de afgelopen jaren heeft de staat zich versterkt. Met een beroep op de noodzaak van het te lijf gaan van de economische crisis is de regering harder en centralistischer gaan optreden. De meerderheid van het parlement heeft dat geslikt.
2. De invloed van ministers en ambtenaren nam toe, die van het parlement nam af.
3. De pogingen om door inspraak en participatie het overheidsbeleid te democratiseren, zijn niet echt gelukt (zie de bijdrage van Tjeenk Willink). Inspraak is vooral een instrument geworden in handen van de overheid zelf.
4. De Kamer heeft zich laten meesleuren in een mederegerende rol. Een immense activiteit wordt besteed aan de voorbereiding en bepaling van het regeringsbeleid. De controle op de uitvoering van het beleid is in de verdrukking gekomen.
5. Het beleid past slecht op wat de burgers kunnen begrijpen en aanvaarden. Het beleid roept de verwachting op van meer vrijheid voor de burgers. In werkelijkheid is de regelgeving meer centralistisch en gedetailleerd dan ooit tevoren (twee-verdieners, voordeurdelers).

Wat eraan te doen?

Men kan blijven mikken op staatkundige hervormingen die een betere scheiding tussen de uitoefening van de macht en de controle op de macht teweeg kunnen brengen. Alle voorstellen in die richting zijn door het parlement verworpen. Een presidentieel stelsel (Verenigde Staten, en in mindere mate Frankrijk) bevat evenmin garanties voor een doeltreffende volksinvloed, al vind ik de grotere openheid van de strijd en onderhandelingen daar te prefereren boven de ingekapselde manoeuvres in ons systeem.

Maar we hebben te werken met dat stelsel, gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging en een grote continuïteit van de ambtelijke bureaucratie. Wat dan wel?

Het parlement moet zich meer concentreren op de uitvoering van het beleid, niet te veel willen meeregeren. In de praktijk betekent dat betere uitrusting voor de controletaak. Daar wordt aan gewerkt. De deskundigheid van de controletaak moet worden uitgebreid. Wil de Kamer niet in het werk verdrinken, dan zal ze wat terug moeten nemen op de mee-regerende activiteiten. Iets minder mondeling overleg over de opzet van regelingen, meer onderzoek naar de uitvoering door uitvoerende diensten en bureaus.

De rsv-enquête heeft getoond hoe voortreffelijk dat onderzoek kan

worden uitgevoerd. Een modernisering van de enquêtewet, die veelvuldiger enquêtes in de hand werkt, is daartoe gewenst. Dezer dagen heeft de Kamer een initiatief-wetsontwerp bereikt van CDA en PVDA om te komen tot een grondwetswijziging die het mogelijk moet maken dat enquêtes ook op verlangen van een minderheid van de Kamer kunnen plaatsvinden. Maar de Kamer kan ook zonder beroep op de Enquêtewet allerlei onderzoek uitvoeren. Het onderzoek naar de gedragingen van een staatssecretaris ten aanzien van individuele belastingaanslagen voor de Kamercommissie van Financiën is daar een voorbeeld van. Voor het horen van ambtenaren door de Kamer buiten aanwezigheid van de minister is al jaren geleden de weg vrijgemaakt. De Kamer heeft er echter te spaarzaam gebruik van gemaakt.

Als de vraag gesteld wordt of de Kamer voldoende deskundigheid in huis heeft voor haar controletaak, wordt meestal bedoeld dat getwijfeld wordt aan de deskundigheid en bekwaamheid van kamerleden zelf.

Als ik de situatie van nu vergelijk met dertig jaar geleden, dan zie ik geen reden om van niveauperlies te spreken. Het is wel waar dat door het uitgroeien van het kamerlidmaatschap tot een volletijdbaan de samenstelling eenzijdiger is geworden. In de tijd dat kamerleden tegelijk burgemeester of bestuurder van vakbonden, werkgeversorganisaties, ziekenfondsen en welzijnsinstellingen waren, was er ongetwijfeld meer maatschappelijke macht in de Kamer verzameld. Of dat de controle op het overheidsapparaat ten goede kwam? Er is stellig aanleiding om wat meer ruimte te laten voor maatschappelijke nevenfuncties van Kamerleden (mits goed geregistreerd), maar het kamerlidmaatschap is een volledige functie en moet dat blijven.

Er is reden te waken tegen overbelasting. De bezigheden van de Kamer zijn met sprongen omhoog gegaan. In het parlementaire jaar 1983/84 waren er 1336 commissievergaderingen, die de taak van de plenaire, de voltallige Kamer, goeddeels overnemen.

Het is stellig zaak voor politieke partijen om ertoe bij te dragen dat zoveel mogelijk mensen met ervaring op uiteenlopende maatschappelijke gebieden op de kandidatenlijsten komen. Daar schuilt niet het hoogste malheur. Evenmin in de ernstige motie-inflatie, al moet daar zeker wat aan gebeuren. Zo zou de regering verplicht moeten worden over de uitvoering van elke aangenomen motie de Kamer schriftelijk te rapporteren.

Het grote ongerief zit in het misbruik dat de regering maakt van een bestaande machtssituatie en de manier waarop een kamermeerderheid zich dat laat aanleunen. Bij de vorming van het kabinet-Lubbers hebben twee groepen van kamerleden van CDA en VVD zelf het regeerakkoord geformuleerd. Dat bindt die fracties meer dan de ministers. Theorieën als van Nijpels over het strategisch monisme verbloemen alleen het feitelijke terugtreden van de eigen verantwoordelijkheid van fractie en Kamer.

De kamermeerderheid heeft door Van Aardenne te handhaven na het RSV-rapport het parlement een slechte dienst bewezen en bijgedragen tot het ontstaan van het ongunstige klimaat rond de positie van het parlement.

Maar is nauwe samenwerking tussen kabinet en regeringsfracties geen voorwaarde van stabiliteit? Tot op zekere hoogte is dat waar, maar men moet wel onderscheid maken. In stelsels als het Engelse, waar bewindspersonen tegelijk lid van het parlement zijn, is een dergelijke eenheid vanzelfsprekend en draagt ze bij tot verheldering van de verhouding tussen regering en oppositie. In ons systeem, waarin de regering buiten het parlement staat, kan een samenwerking via afspraken in permanentie, de doodsteek van het parlement betekenen. Een demonstratie van onmacht. Dan wordt het parlement een papieren tijger, nog niet eens zozeer door een gedetailleerd regeerakkoord als wel door een niet-controleerbaar overleg in permanentie tussen regering en een deel van het parlement.

Ik geloof niet dat het erg nuttig zou zijn als de Kamer haar beleidsbepalende functie nog verder zou uitbreiden, bij voorbeeld door alle ontwerp-AMVB's (algemene maatregelen van bestuur) ook nog eens te bespreken. Wel zal een steekproefsgewijze doorlichting van delen van het staatsapparaat op werkwijze en effectiviteit kunnen bijdragen om greep op de bureaucratie te krijgen. Over democratisering in de zin van inspraak en participatie wordt vaak smalend gesproken. De actievoerders lijken het hoofd in de schoot te leggen. Wat haalt het nu allemaal uit. Zie naar de manier waarop kabinet en regeringsfracties omgaan met de uitkomsten van de Brede Maatschappelijke Discussie.

Tegen die opkomende gezindheid is anti-vries nodig. Het referendum nadat de Kamer beslist heeft, zoals de Commissie-Biesheuvel wil, lijkt niet wel uitvoerbaar.

Het consultatief referendum is niet onder alle omstandigheden te

verwerpen. Voor het Volksinitiatief (burgers kunnen zelf een wetsontwerp voorstellen) lijkt nog amper ruimte. Het zou echter een grote vergissing zijn te menen dat in de afstand tussen de burgers en Den Haag kan worden berust.

De uitvoering van het ingrijpen van de staat zal onder controle moeten worden gebracht. De democratisering, die twintig jaar geleden zo hoopvol inzette, zal zonder de onhoudbare suggestie van directe democratie opnieuw moeten worden aangezwengeld.