

Kamer en kabinet

I. Lipschits

Het leek vroeger zo gemakkelijk op de middelbare school. De 'trias politica': de wetgevende macht maakte de wetten, de uitvoerende macht paste de wetten toe en de rechtsprekende macht trad op als er verdenking bestond dat in strijd met de wet was gehandeld. Als die drie machten waren gescheiden, dan was het mooi; hielden die machten elkaar ook nog in evenwicht, dan was het prachtig.

Dat was de theorie. In de praktijk kwam – en komt – het maar zelden voor dat het parlement zelf een wet maakt, in de zin dat één of meer kamerleden gebruik maakt van het recht van initiatief en een wet, artikel na artikel, zelf opstelt. Gewoonlijk dient de regering een wetsontwerp in dat – al dan niet gewijzigd door de Tweede Kamer – door het parlement wordt aangenomen of verworpen. Het parlement treedt dan op als medewetgever.

Voor vele burgers ontstaat uit deze situatie een beeld van twee machten die tegenover elkaar staan, althans gescheiden zijn: een regering die ontwerpen indient en een Tweede Kamer – ik beperk mijn verhaal verder tot dat deel van de Staten-Generaal – die daarover discussieert, er wijzigingen in aanbrengt en er over stemt. Dat beeld wordt versterkt door de wijze waarop beide machten ontstaan. De Kamer wordt rechtstreeks door het volk gekozen, de regering bestaat uit het erfelijk staatshoofd plus de door haar benoemde bewindslieden, het kabinet. Ondanks de oude tekst van de Grondwet geschiedde die benoeming niet naar willekeur. Het te benoemen kabinet moest kunnen rekenen op de steun van een meerderheid van de leden van de Kamer.

In combinatie met ons partijstelsel zorgt deze regel er voor dat ieder Nederlands kabinet een coalitiekabinet is. We kunnen twee soorten kamerleden onderscheiden: zij die wel en zij die geen lid zijn van een regeringsfractie. De ideale scheiding tussen

Kamer en kabinet wordt nu al wat ingewikkelder; er is een driehoeksverhouding; het kabinet en de twee soorten kamerleden.

Die relatie is niet een toevallige. Voordat de koningin een kabinet beëdigt, weten we welke partijen de coalitie zullen vormen en hoe sterk die partijen in de Kamer zijn vertegenwoordigd. En voordat het zover was, hebben de partijen uiteraard onderhandeld op welke basis en onder welke voorwaarden ze een coalitie zullen aangaan. Er worden afspraken gemaakt en die afspraken worden gewoonlijk zwart op wit vastgelegd. Dat het kabinet-Lubbers op basis van een regeerakkoord regeert is niet bijzonder; wél bijzonder is de wijze waarop dat akkoord is ontstaan, de rol die dat akkoord in de politiek speelt en de manier waarop dat akkoord de verhouding tussen Kamer en kabinet beïnvloedt.

In ieder geval sedert de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging – toen de nationale leiding van de politieke partijen greep kreeg op de kandidaatstelling – bestaat de Tweede Kamer uit partijfracties. Kamerleden worden sindsdien gekozen omdat hun naam staat op een door de politieke partijen samengestelde kandidatenlijst. De kamerfracties wilden vanaf het begin macht. Toen Ruys de Beerenbrouck na de verkiezingen van 1922 de formatie-opdracht kreeg en de (confessionele) coalitie wilde voortzetten, moest hij met de christelijke kamerfracties in contact treden. Hij stelde een ontwerp-regeringsprogram op, dat hij aan de fracties van anti-revolutionairen, christelijk-historischen en rooms-katholieken stuurde met het verzoek om het door hem te vormen kabinet op die basis te steunen.

De drie fracties zegden hun steun toe, mits tijdens de kabinetsperiode nog over een aantal zaken zou worden overlegd (onder andere over bezuinigingen, Zondagswet, CAO's). Dit alles werd op papier gezet en het stuk werd getekend door de vertegenwoordigers van de drie fracties én door de kabinetsformateur: Colijn, Schokking, Nolens en Ruys de Beerenbrouck. Een echt regeerakkoord, niet alleen tussen de bewindslieden onderling, maar tussen het kabinet en een deel van de Kamer: de regeringsfracties.

Sinds 1922 is het – uitgezonderd de oorlogsjaren – eigenlijk altijd

zo gegaan: een binding tussen het kabinet en een deel van de Kamer. Er zijn alleen verschillen geweest in de aard, in de kracht van die binding. Iedere kabinetsformateur heeft op eigen wijze die binding gelegd, afhankelijk van de politieke omstandigheden van het moment en van zijn opvattingen over hoe de relatie tussen Kamer en kabinet behoorde te zijn. Vele variaties zijn mogelijk. De formateur kan met (enkele) ministers in spe een akkoord op papier zetten en aan de betrokken fractievoorzitters voorleggen. Die voorzitters kunnen vrij zijn met hun fracties te overleggen, maar de mate van die vrijheid kan ook beperkt zijn, variërend van 'take-it-or-leave-it' tot open onderhandelingen. Maar uiteindelijk rolt er een document uit. En hoe men dat stuk ook noemt,¹ het is een overeenstemming tussen kabinet en regeringsfracties over het te voeren beleid. Bij wijze van karakatuur zou je kunnen zeggen dat de belangrijke tegenstelling niet die tussen kabinet en Kamer is, maar tussen kabinet en regeringsfracties tegenover de fracties van de oppositie.

In het ene geval is die schets minder karikaturaal dan in het andere. Dat ligt niet alleen aan de wijze waarop het regeerakkoord wordt uitgevoerd, maar zeker ook aan de wijze waarop het is ontstaan. Dat geldt zeker voor het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers. Informatuur Scholten stelde werkgroepen in, waarin kamerleden van het CDA en van de VVD zitting hadden. Het zijn deze werkgroepen geweest die in belangrijke mate het regeerakkoord hebben geschreven en aan de ministers in spe hebben voorgelegd. In 1922 schreef formateur Ruys het regeerakkoord, dat hij aan de fracties voorlegde; in 1982 waren het in zekere zin commissies uit kamerfracties die het regeerakkoord schreven en aan de formateur – en aan het kabinet – voorlegden. Het leek er op dat de regeringsfracties een enorme macht hadden veroverd, maar tegelijkertijd hadden ze zich met ziel en zaligheid aan het regeerakkoord én aan het kabinet verbonden. Volgens Den Uyl – in zijn hiervoor afgedrukte rede – bindt het regeerakkoord de fracties meer dan de ministers.

De vraag is gesteld of daarmee de binding tussen kabinet en regeringsfracties niet te sterk is geworden. Voor mij is dat inderdaad het geval. Het zuivere dualisme tussen leden van regeringsfracties en met hen geestverwante ministers zal wel nooit bestaan hebben, maar de blokvorming die we op dit punt

onder het kabinet-Lubbers hebben meegemaakt is voor ons parlementair stelsel ongezond. Ministers en Kamer hebben elk hun eigen verantwoordelijkheden en hoewel hun belangen – via het partijbelang – kunnen samenvallen, zou het juist zijn als meer op het verschil in verantwoordelijkheid wordt gelet dan onder het kabinet-Lubbers het geval is.

Als je hierover met VVD'ers of CDA'ers in discussie raakt, komt het wederwoord er gewoonlijk op neer dat de monistische binding tussen regeringsfracties en kabinet altijd een feit is geweest. In de eerste plaats is het niet altijd een feit geweest² en in de tweede plaats is het monisme nooit zo onverbloemd gepraktiseerd als onder het kabinet-Lubbers. En dat terwijl de liberalen de naam hadden dualistisch te zijn ingesteld. Maar we waren gewaarschuwd. In *NRC Handelsblad* van 6 november 1982 – twee dagen na de beëdiging van het kabinet-Lubbers – zei Nijpels in een interview: 'Formeel hebben we dualisme, maar ik wil wel zeggen dat dat dualisme in de praktijk toch beperkt van aard zal dienen te zijn.'³

We weten nu hoe beperkt die beperking is geweest. Nijpels trouwens ook, want twee jaar later propageerde hij het strategisch monisme.⁴

Waarom is die zo ver doorgevoerde binding tussen regeringsfracties en kabinet zo vervelend of ongezond voor ons politiek stelsel? Daar zijn verschillende redenen voor, waarvan ik voorop wil stellen dat het zich moeilijk verdraagt met de controle van de Kamer op het kabinet. Die functie valt toe aan de gehele Kamer en niet aan een deel – lees: de regeringsfracties. Formeel wordt die functie uiteraard door de Kamer in haar geheel uitgeoefend. Maar – zoals boven aangeduid – door die sterke binding van het regeerakkoord zien we gewoonlijk kabinet plus regeringsfracties tegenover de oppositie staan. Of, zoals het op verschillende avonden van 'Binnenhof Binnenste Buiten' is uitgedrukt: de oppositie zit in de politieke wachtkamer. Of, nog anders uitgedrukt en nu door Nijpels: 'Het zwaartepunt van het door mij gepropageerde en gepraktiseerde strategische monisme ligt bij het parlement en meer in het bijzonder bij de regeringsfracties in de Tweede Kamer.'⁵

Op die manier komt de oppositie in de Kamer er wat bij te hangen. Voor de kleine getuigenispartijen van vooruitstreven-

den of van behoudenden huize is dat niet zo'n bezwaar. Zij stellen zich wel tevreden wanneer ze van de kamervoorzitter spreektijd krijgen. Voor grote oppositiepartijen als de PVDA, die in het verleden getoond hebben tot regeren in staat te zijn en die die verantwoordelijkheid opnieuw willen dragen, moet de huidige situatie frustrerend zijn: ze zitten niet slechts in de wachtkamer, maar bovendien lijkt voor hen het spreekuur in de komende jaren niet meer te beginnen.

De politiek geïnteresseerde burger gaat zich afvragen wat het nut van de oppositie in de Kamer is. De verhouding Kamer en kabinet wordt voor hem onduidelijk. Fictie of niet, hij gelooft dat de Kamer als het direct door hem gekozen lichaam het primaat moet hebben en dat de Kamer als geheel het kabinet moet controleren. En het wordt steeds duidelijker dat het voortzetten van de coalitie, het niet in gevaar brengen van de coalitie, het primaat heeft. Minister-president Lubbers kan wel beweren dat de verhouding tussen kabinet en Kamer zo uitstekend is omdat er nooit met de portefeuille hoeft te worden gezwaaid.⁶ Maar er hoeft niet met de portefeuille te worden gezwaaid omdat de grote problemen, die daartoe mogelijkwijs zouden kunnen leiden, van te voren – voor ze in de Kamer komen – tussen kabinet en regeringsfracties zijn geregeld, juist ter voorkoming van het stellen van de portefeuillezaak.

Dit is één van de wezenlijke aspecten van Nijpels' strategisch monisme. Brinkman mag minachtend doen over het kamerwerk, Ploeg mag bokken schieten, Van Aardenne mag de Kamer onjuist voorlichten: na enig openbaar belijden van zonde gaat de (meerderheid van de) Kamer over tot de orde van de dag. De kruik barst pas als één van de coalitiegenoten vindt dat er vervroegde verkiezingen moeten komen.

Er zijn ministers tussentijds vertrokken om redenen die ons nu wat ridicul voorkomen: een echtscheidingsaffaire, het veroorzaken van blikshade aan een geparkeerde auto, het onder invloed omver rijden van een paaltje. Gelukkig worden ministers niet meer gedwongen of voelen zich niet meer gedwongen om dan af te treden (we zouden anders in de afgelopen tientallen jaren menige wisseling van bewindsman hebben meegemaakt). Maar je vraagt je wel af hoever een minister in zijn ambt, bijvoorbeeld in zijn houding tegenover de Kamer, moet gaan voordat hij gedwongen wordt of zich gedwongen voelt op te stappen.

In iedere gemeenschap moeten regels en wetten worden vastgelegd. Daar bestaan verschillende systemen voor, democratische en niet-democratische. In Nederland leven we in een vrijwel volkomen vertegenwoordigend democratisch systeem: de burgers kiezen voor een periode van vier jaar hun vertegenwoordigers in gemeenteraden, in Provinciale Staten en in de Tweede Kamer. Ik ben blij onder zo'n systeem te leven. Niet omdat het zonder fouten zou zijn of omdat het efficiënter zou werken dan meer directe vormen van democratie of dan niet-democratische systemen. Maar omdat dat systeem mij als individu een groter gevoel van veiligheid en bescherming geeft dan andere systemen, waar georganiseerde minderheden een nog grotere macht kunnen verwerven, zelfs een absolute macht. Daarom ook ben ik huiverig voor mogelijke aantasting van het vertegenwoordigende karakter van ons systeem, bij voorbeeld door invoering van het referendum.

Ons vertegenwoordigend democratisch systeem kent zijn spelregels. Zo moeten bepaalde machten gescheiden blijven om wederzijdse controle mogelijk te maken. In de eerste plaats denk ik hierbij uiteraard aan de relatie tussen Kamer en kabinet. Deze twee instellingen moeten ook informeel zo onafhankelijk tegenover elkaar staan dat de Kamer als geheel haar controlerende taak ten aanzien van het kabinet kan uitoefenen. Uit wat ik hierboven geschreven heb is wel duidelijk geworden dat ik betwijfel of die noodzakelijke scheiding nog wel bestaat in de huidige situatie met die zeer sterke binding tussen regeringsfracties en kabinet. Uit de media kan je geen andere indruk krijgen dan dat niet Kamer en kabinet als gescheiden machten elkaar controleren, maar dat het kabinet plus de fracties van CDA en VVD tegenover de rest van de Kamer staan.

Zulk een sterke binding, zo'n innige band tast het vertegenwoordigende karakter van onze democratie aan. Wij kiezen een Tweede Kamer mede om controle uit te oefenen op het kabinet. Dan moeten er voldoende mogelijkheden zijn om de controle ook informeel te realiseren. Het voortbestaan van de zittende coalitie mag niet zo'n groot ideaal worden dat daaraan de controlemogelijkheden van de Kamer worden opgeofferd. Dat is gebeurd doordat de fracties van CDA en VVD (delen van) het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers hebben geschreven en daaraan op straffe van een kabinetscrisis zijn gebonden.

Machtenscheiding reken ik tot de spelregels van ons vertegenwoordigend democratisch systeem, machtsevenwicht niet. Soms is het kabinet machtiger, soms de Kamer. Dat is een kwestie van personen, van politieke omstandigheden en van politieke cultuur. Zo hebben we in de jaren veertig en vijftig een periode gekend waarin, met uitzondering van de PVDA, de partijleiders in de Kamer zaten en geen minister werden: Romme, Schouten, Tilanus, Oud. Het ministerschap was toen nog niet het hoogste ideaal voor de politicus en de macht van de Kamer was groot. Nu lijkt het er sterk op dat het kamerlidmaatschap niet het hoogste ideaal van de politicus is, maar een tussenstation naar een andere politieke of bestuurlijke functie. Zou er een verband bestaan tussen het slinken van de kans dat de PVDA in het volgende kabinet zitting krijgt en het verdwijnen van vooraanstaande leden van die partij uit de Kamer?

Zal de relatie tussen Kamer en kabinet veranderen als de PVDA regeringspartij zou worden? Ik geloof niet dat er veel zou veranderen. De wijziging in de relatie tussen Kamer en kabinet heeft niet te maken met de socialistische, de liberale of de christen-democratische ideologie, maar met het onderlinge wantrouwen van de coalitiepartners, met name wantrouwen jegens het CDA. Daarom wil men zoveel mogelijk de uit te voeren beleidspunten zwart op wit vastleggen en een zo groot mogelijke zekerheid hebben dat daar niet van wordt afgeweken.

Daarmee dreigt de nu bestaande relatie tussen Kamer en kabinet een deel van onze politieke cultuur te worden; misschien is zij al een deel daarvan. Het zal niet eenvoudig zijn daar verandering in aan te brengen, als men dat al zou wensen. Het mede door kamerfracties geschreven regeerakkoord van het kabinet-Lubbers is namelijk maar een deel van het probleem. Er zijn in de afgelopen kwart eeuw meer veranderingen in de politieke cultuur opgetreden die de verhouding tussen Kamer en kabinet beïnvloeden. De Kamer neemt minder afstand tot het kabinet dan vroeger het geval was. Tijdens zijn lezing in de Nieuwe Kerk zei Den Uyl dat de Kamer zich heeft laten meesleuren in een mederegerende rol. Wie meeregeert, wordt meeverantwoordelijk voor het beleid. De Kamer wordt als het ware de medeplichtige van het kabinet en verliest een deel van haar onafhankelijkheid jegens het kabinet. Het controleren door

de Kamer van het kabinet wordt dan wel moeilijk.

Dit meeregeren werkt het specialisme van het kamerwerk in de hand, omdat je dan niet slechts op de grote lijnen, maar ook op de kleine details moet gaan letten. Die details zijn vaak zo ingewikkeld, dat alleen de specialisten ze volledig doorgronden. Dat vergroot de macht van de specialisten binnen de fractie: de overige fractieleden worden afhankelijk van hun specialistische kennis. En zo langzamerhand bestaat de Kamer vrijwel louter uit specialisten, ieder op zijn eigen terrein. Werkelijke generalisten zijn er nog maar weinig. Het volgen van de debatten in de Kamer of het lezen van de *Handelingen* wordt door de vaak specialistische diepgang voor de geïnteresseerde leek een kwelling.

Ook door deze neiging tot specialisatie verzwakt de Kamer haar positie tegenover het kabinet. Het kabinet beschikt met zijn groot ambtenarenapparaat altijd over nog meer specialistische kennis dan de kamerleden en hun assistenten.⁷ De Kamer gaat achter de ambtenaren en achter de feiten aanhollen. Generalisten voelen zich niet thuis in de Kamer en bij de selectie van kamerkandidaten door de grote politieke partijen speelt specialistische kennis een grote rol bij het gooien van hoge ogen en bij het bereiken van een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst.

Versterking van de positie van de Kamer ten opzichte van het kabinet houdt méér in dan alleen het inperken van de uitvoerigheid en het afzwakken van de betekenis en van de binding van het regeerakkoord. De Kamer zou ook op een andere manier meer afstand van het kabinet moeten nemen en houden: minder detailvragen en meer hoofdlijnen in het debat zonder de vele honderden moties per jaar; niet meeregeren, maar controleren; zich minder uitleven in specialistische kennis en een meer generalistische aanpak.

Noten

- ¹ Drees schrijft dat De Gaay Fortman in 1956 sprak van uitgangspunten, De Quay in 1959 van richtlijnen, Romme in 1963 van bouwstenen. Zie W. Drees, *De vorming van het regeeringsbeleid* (Assen, 1965), blz. 7.
- ² In een interview in *NRC Handelsblad* (21-12-1985) beklagde Van der Goes van Naters zich erover dat hij als voorzitter van de PVDA-fractie in de Tweede Kamer door minister-president Drees buiten belangrijke zaken werd gehouden: 'En daar kan ik nu nog zo kwaad over worden. Ik heb Drees altijd bijzonder loyaal gevolgd, ook als fractie-voorzitter,

en hij maakte het me niet altijd gemakkelijk, zeker niet toen hij minister-president was. Maar Drees gaf mij nooit inlichtingen, hij hield alles voor zichzelf, hij deed alles een beetje stiekem.'

³ Zoals geciteerd in *Keesings Historisch Archief* (1982), blz. 775.

⁴ E.H.T.M. Nijpels 'Over monisme als strategie' in *Liberaal Reveil* (december 1984), blz. 4-7.

⁵ Idem, blz. 6.

⁶ Lubbers in een interview in *NRC Handelsblad* (23-11-1985): 'Maar om nu iets te noemen dat niet zo erg opgemerkt is: dit kabinet heeft nog nooit de portefeuillezaak hoeven te stellen. Dus het verhaal: het parlement wordt almaar geforceerd, haal je de koekoek!'

⁷ J.Th.J. van den Berg, directeur van de Wiardi Beckman Stichting, in *De Tijd* (24 mei 1985): 'Kamerleden doen nu wat ambtenaren moeten doen. Terwijl het in feite erom gaat grote lijnen uit te zetten. Het zou ook volstrekt fout zijn als de Kamer een soort contra-apparaat van de ambtenarij zou worden – dan loop je echt helemaal vast in details, in zaken zonder betekenis.'