

VIII
SLOTBESCHOUWING

Het parlement: arena of institutie?

H. Daalder

Monisme en dualisme

Discussies over de verhouding tussen regering en parlement in Nederland worden vanouds gevoerd in termen van de tegenstelling tussen monisme en dualisme.¹ Dit begrippenpaar is niet altijd even helder, en vaak spelen normatieve oordelen en vooroordelen een verwarrende rol. Toch kan men moeilijk zonder deze begrippen, zeker niet wanneer het gaat om beschouwingen over de veronderstelde macht of onmacht van het parlement tegenover de regering. Het monisme gaat ervan uit dat het overwicht in de verhouding tussen regering en parlement zonder meer dient te berusten bij de volksvertegenwoordiging, die immers de democratische volkswil belichaamt. Daarom dient een regering niet alleen verantwoordelijk te zijn aan het parlement, maar in wezen op te treden als uitvoerder van de parlementaire wil. Dat geldt in zaken van wetgeving en begroting. Dat geldt ook ten aanzien van bestuur en beleid, waarin het parlement zo nodig kan bijsturen door standpunten in moties vast te leggen. Dat geldt evenzeer in de vorming van een regering zelf. De fracties van de partijen die tezamen een meerderheid in het parlement hebben, moeten een actief aandeel hebben in de vaststelling van het regeringsprogramma, dat het mandaat voor een nieuw kabinet vormt. Dit werd, zo men wil, treffend geïllustreerd bij de formatie van het kabinet-Lubbers in 1982. Toen immers werden grote delen van het regeringsprogramma geschreven door commissies uit de fracties van CDA en VVD, die daarmee dit programma als het ware oplegden aan pas nadien optredende nieuwe bewindslieden.

Heel anders is de zgn. dualistische opvatting over het Nederlandse staatsbestel. Deze gaat er allereerst van uit dat de regering grondwettelijk bestaat uit Koning en ministers, waarbij deze laatste hun mandaat evenzeer aan de erfelijke Koning danken als aan de instemming van de volksvertegenwoordiging. Historische ontwik-

kelingen speelden in de ontwikkeling van dit dualisme een belangrijke rol.² Zoals het begrip overheid niet opgaat in het begrip volk, aldus een traditionele staatsleer, zo gaat de regering niet op in het begrip volksvertegenwoordiging. Deze opvatting kon zich, ook na de totstandkoming van het parlementaire stelsel in de 19de eeuw des te gemakkelijker handhaven, omdat politieke partijen slechts langzaam tot ontwikkeling kwamen.³ De Koning behield daardoor nog lange tijd aanzienlijke invloed op de benoeming van ministers. De individuele ministeriële verantwoordelijkheid bleef lang sterker dan de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. De invloed van de Kamers op de keuze van ministers was eerder een negatieve dan een positieve: zij kon aan een kamermeerderheid ongewelvallige ministers tot aftreden nopen, maar was niet in staat de selectie van nieuwe ministers af te dwingen. Het merendeel van de Nederlandse ministers werd – en vele ministers worden ook nu nog – buiten de kring van het parlement gekozen. Eenmaal benoemde ministers kunnen niet gelijktijdig lid van het parlement zijn.

Ook nadat politieke partijen de samenstelling van het parlement in stijgende mate kwamen te beheersen, bleef een zekere afstand tussen kabinet en parlement bestaan. Want geen van de partijen bleek zelfstandig een meerderheid in het parlement te kunnen behalen, zodat de vorming van coalitiekabinetten onvermijdelijk was. Wilden deze goed kunnen functioneren, dan dienden ze een zekere afstand te bewaren van de parlamentsfracties die hen steunden. Naar het woord van de oude Drees: het was maar beter dat de geluiden van het Tournooiveld (lees: de strijd van de partijen in en om het Binnenhof) slechts gedempt doordrongen tot in de Trêveszaal waar de ministerraad vergaderde!⁴

Ook de beoefenaars van het staatsrecht poneerden, in een lange rij publikaties beginnende met een befaamd artikel van F.G. Scheltema,⁵ dat het Nederlandse politieke bestel geenszins overeenkomt met het monisme dat velen zo vanzelfsprekend tot uitgangspunt namen. Nieuwe kabinetten krijgen immers geen officiële investituur in de vorm van een vertrouwensmotie bij hun optreden. Ministers behoeven moties van het parlement niet uit te voeren (tenzij het een motie van wantrouwen betreft die hen dwingt af te treden, dan wel de Kamer te ontbinden). Zij behoeven evenmin gelden uit te geven die het parlement hun in een begrotingsstemming toewijst. Ministers kunnen bovendien door het stellen van portefeuille- of kabinetts-

kwesties het parlement vaak in het gareel dwingen.

Het zal duidelijk zijn dat monisten en dualisten een heel ander beeld hebben over de wederzijdse taakstelling van regering en parlement. Klagen monisten al gauw over de onmacht van het parlement, dualisten beklemtonen daarentegen met overtuiging het eigen recht van de regering, en hebben niet zelden gewaarschuwd dat het parlement niet op de stoel van de regering moet gaan zitten. Men zal normatieve verschillen die uit monistische of dualistische constructies voortvloeien goed moeten doorddenken voordat men algemeen aanvaardbare uitspraken kan doen over de juiste verhouding van regering en parlement. En daarnaast zal men moeten nagaan welke feitelijke politieke ontwikkelingen zich in de verhouding tussen regering en parlement voordoen, zonder dat men het zicht daarop laat vertroebelen door a-prioristische opvattingen, aan ondoordachte normatieve opvattingen ontleend.

Het lokkende Engelse model

Naast invloed van monistische en dualistische opvattingen over de verhouding van regering en parlement, heeft de beeldvorming in Nederland over het Engelse politieke bestel eveneens een duidelijke invloed op de debatten over de verhouding tussen regering en parlement gehad. Op zich was het niet bij voorbaat duidelijk of dat model monistisch of dualistisch van aard was. Enerzijds immers was in Engeland het parlement duidelijk soeverein: geen instantie (de Koning en de hoogste rechters niet uitgezonderd) had de macht de wil van het parlement blijvend te trotseren. De Koning was al sinds de 18de eeuw gedwongen zich te omringen met raadslieden die bijna zonder uitzondering uit Hoger- of Lagerhuis afkomstig waren, en zou, zo leerde het Engelse staatsrecht, theoretisch zijn eigen doodvonnis moeten tekenen indien beide huizen hem dat in wetsvorm zouden voorleggen. Dat alles wijst in monistische richting. Maar tegelijk leidde het Britse kiesstelsel, zo leerde men, tot de vorming van twee politieke partijen. Dat impliceerde dat er altijd een meerderheidspartij was, zodat de keuze van een kabinet zonder meer vast lag. Het kabinet werd gevormd door de politieke leiding van de meerderheidspartij, en wist zich zozeer te verzekeren van de steun van de eigen volgelingen, dat het parlement an sich in wezen onmachtig was, en het stelsel in feite werkte als kabinetsregering. De soevereine rechten van het parlement werden daarbij door het kabinet gehanteerd, en het parlement zelf werd eerder tot een arena

voor de strijd tussen regering en oppositie dan een institutie met zelfstandige macht. Maar juist die strijd tussen een vaste regeringspartij en de oppositie als haar tegenvoeter, garandeerde dat regeringsverantwoordelijkheden eenduidig vastlagen. Kiezers konden daardoor een beslissende stem uitbrengen tussen een 'government in esse' en een 'government in posse', tussen de huidige regeringspartij en een alternatieve regeringspartij. Concentratie van macht en verantwoordelijkheden bij één regeringspartij, en de mogelijkheid deze in de macht te doen aflossen door de oppositie, gaf daardoor aan het kiezerscorps een beslissende stem. Regeringen verwierven daarmee ook een duidelijk electoraal mandaat.

Dit (gestileerde) Engelse model heeft vanouds op Nederlandse hervormers een grote invloed uitgeoefend. Het speelde een rol bij de ontwikkeling van het parlementaire stelsel in de 19de eeuw, en diende tot vaandel voor hen die in verschillende perioden van de parlementaire geschiedenis een vereenvoudiging van een partijstelsel nastreefden door het propageren van hervormingen van het kiesstelsel. Het had later een overwegende invloed op het denken van hervormers binnen de Partij van de Arbeid. Anders dan in de jaren zestig met J.F. Glastra van Loon en d'66 die zich eerder lieten inspireren door dualistische constructies (naar het voorbeeld van de Amerikaanse constitutie en mogelijk Frankrijk waar toen De Gaulle een direct verkozen president en een tweedeling in de politiek met succes leek door te voeren), poogden Van Thijn en anderen⁶ zoveel mogelijk te komen tot een opdeling van de partijen in twee kampen. Middel daartoe dienden stembusakkoorden te zijn tussen verwante politieke partijen, die vóór de verkiezingen een duidelijk programma en liefst één regeringsequipe moesten presenteren. De sporen van dergelijke gedachten zijn niet alleen te vinden in rapporten als *Een Stem die Telt* (1967) of het initiatief Aarden-Goudsmit-Van Thijn (1971) om uitvoering te geven aan het (krappe) meerderheidsadvies van de Commissie Cals-Donner tot invoering van een te kiezen kabinetsformateur⁷, maar ook in meer tactische wendingen, zoals: de anti-KVP resolutie van het Haagse Congres van de PVDA in 1969, de presentatie van een gezamenlijk verkiezingsprogramma en een schaduwkabinet door PVDA, d'66 en de PPR in 1971, het onaantastbaar verklaarde verkiezingsprogramma *Keerpunt* van deze zelfde partijen in 1972 en het *Kies de Minister-President* (Den Uyl) in 1977. In de kringen van deze hervormers deden begrippen als polarisatie en politisering een duidelijke agio. Het was immers

wenselijk dat de kiezers effectief konden kiezen, en daarvoor was een tweedeling van de politiek, en waren aangescherpte tegenstellingen tussen duidelijk onderscheiden blokken een onmisbare voorwaarde. Uiteindelijk leidde dit alles tot 'het grote falen'. Een parlementaire meerderheid voor al wat links en progressief was bleef uit. Het eerste kabinet-Den Uyl kwam in 1973 na veel wrikken tot stand. D'66 ging in 1977 en later een eigen weg. De meerderheidsstrategie (waarin de PVDA een meerderheid van ministers van PVDA in het kabinet opeiste) was wellicht de belangrijkste factor in de déconfiture die de kabinetsformatie van 1977 voor de PVDA en haar leider Den Uyl zou brengen.⁸ En, bovenal, het terugdrukken van KVP en ARP tot gedogers (of wil men een ander beeld: hen te maken tot bijwagen van het eerste kabinet-Den Uyl), en het tactische wegmanoeuvreren van de CHU naar de oppositie door Burger en Ruppert in 1972 en 1973, zouden bij uitstek de beslissende factor worden voor de totstandkoming van het CDA.

Polarisatie van rechts en het leerstuk van de uiterste noodzaak

Maar misschien moet men dan achteraf constateren, dat uiteindelijk de politiek van polarisatie toch tot een tweedeling leidde 'à l'anglaise', zij het tot een (nu geslaagde) polarisatie door CDA en VVD tegenover de progressieven? De formatie van het kabinet-Lubbers leek, meer nog dan de formatie-Van Agt en Wiegel in 1977, de bezegeling van de samenwerking van CDA en VVD als een hechte coalitie, innerlijk door een gezamenlijk opgesteld regeringsprogramma verbonden, en uiterlijk duidelijk tegenover de progressieven stelling nemend. Het regeerakkoord werd een wapen bij uitstek waardoor het kabinet-Lubbers zich kon verzekeren van vaste steun in het parlement. De discipline in de regeringsfracties nam toe, zoals Scholten en Dijkman door hun machteloos uitreden duidelijk zouden illustreren. Voor het eerst leek het CDA ook duidelijk bereid tot kiezen voor een coalitiepartner ook bij nieuwe verkiezingen. Daarnaast ontwikkelde Lubbers zich tot een premier die zich gretig wil profileren als jonge, succesrijke staatsman tegenover de ouderwordende Den Uyl. In dat alles verdient één gewichtige omstandigheid aandacht. Gezien de wederzijdse krachtsverhoudingen tussen de drie grootste partijformaties, kan het CDA in een coalitie met de VVD zowel het premierschap als een meerderheid van bewindslieden claimen, een situatie die in een eventueel opnieuw te vormen coalitie van CDA en PVDA geenszins waar-

schijnlijk is. Was het streven van PVDA, alle progressieven, of totaal links, erop gericht de confessionele partijen zozeer te verzwakken dat zij zouden ophouden een factor van betekenis in de Nederlandse politiek te zijn, de paradoxale uitkomst van de polarisatiepolitiek zou zijn dat het CDA niet slechts het centrum in de Nederlandse politiek zou blijven bezetten (met daarbij een hoogst wisselvallig D'66 vooralsnog als enige geloofwaardige concurrent), én de beslissende pool zou worden van een niet-progressieve coalitie. Dus toch een Engels model, maar met de kans dat van een alterneren tussen partijblokken weinig zal komen? Dat is door H. Daudt bij herhaling betoogd in zijn stelling dat CDA en VVD niet dan in uiterste noodzaak een coalitie met de PVDA zullen aangaan.⁹ Zelfs indien beide partijen geen meerderheid zouden krijgen, aldus de stelling, zullen zij eerder willen werven om de steun van de kleine rechtse partijen, en als het even kan ook D'66, dan een coalitie aan te willen gaan met de PVDA. Dus toch een succesrijke tweedeling in de Nederlandse politiek, zij het paradoxaal ten gunste niet van progressief-Nederland, maar van de *niet*-linksen van alle gading? Daudts stelling kijkt te worden bevestigd door het feit dat na 1958 slechts in drie kabinetten confessionelen en socialisten met elkaar hebben samengewerkt, voor een gezamenlijke periode van nog geen 7 uit 27 jaar en dat in omstandigheden die nauwelijks kunnen worden beschreven als stevige coalitiepolitiek. Bracht Schmelzer niet spoedig zijn eigen creatuur – het kabinet-Cals – om het leven? Was het kabinet-Den Uyl niet een merkwaardige schepping dat de progressieven als het hunne herkenden, maar dat KVP en ARP slechts met zekere weezin duldden? En was naar het woord van J.Th.J. van den Berg het kabinet-Van Agt II niet een voorbeeld van 'regeren' als 'voortzetting van de kabinetscrisis met andere middelen'?¹⁰

En toch... De stelling van Daudt loopt wel heel snel heen over een aantal kabinetsformaties die ook tot een herstel van de samenwerking tussen PVDA en confessionelen hadden kunnen leiden. Zij doet te kort aan het feit dat de (geslaagde) polarisatie van rechts in belangrijke mate door de (niet-geslaagde) polarisatie van links is geprovoceerd. En zij geeft misschien toch onvoldoende aandacht aan het feit dat CDA en VVD al sinds 1971 nauwelijks over een comfortabele meerderheid hebben beschikt. In drie van de vijf verkiezingen sindsdien: in 1971, 1972 en 1981, behaalden CDA en VVD te zamen géén parlementaire meerderheid. Het (naar te voorzien valt tijdelijke) electorale 'appeal' van een Lubbers is niet noodzakelijk

groot genoeg om de structureel-zwakke positie van het CDA met zijn vergrijzend confessioneel electoraat blijvend te compenseren. Het reservoir van niet-linkse (of moet men eerder zeggen: anti-linkse?) stemmen in het (ongetwijfeld tamelijk conservatieve) Nederlandse electoraat is groot, maar het is de vraag of het blijvend een meerderheid van niet-progressieven zal produceren. CDA en VVD zijn niet alleen elkaars partners, maar ook elkaars concurrenten voor een in aantal wellicht afnemend potentieel aan stemmen. Het trekken van te snelle conclusies voor de toekomst, als zou die met zekerheid kan worden geëxtrapoléerd uit thans bestaande verhoudingen, is gevaarlijk in een tijd waarin onderzoek na onderzoek op zijn minst wijst op een nog steeds groot aantal wisselende kiezers.

Een actief parlement

In het voorgaande kreeg de verhouding tussen partijen – en door hen aan te gane samenwerkingsverbanden en potentiële meerderheden – een sterk accent. De reden daarvan is dat de relatie tussen regering en parlement in belangrijke mate afhangt van de vraag of al dan niet een duidelijke, vaste meerderheidscoalitie te vormen is. Is die mogelijkheid er niet, dan blijven andere constructies tot de reële mogelijkheden behoren: minderheidskabinetten, zakenkabinetten, of kabinetten met een brede basis en interne conflicten. In al deze gevallen, hoe verschillend zij overigens ook zijn, zal de verhouding tussen regering en parlement niet berusten op betrouwbare afspraken en voorzienbare relaties, en dus geheel anders van aard kunnen zijn.

Echter, zelfs indien ook voor de toekomst sprake zal zijn van wat Van Thijn ooit noemde 'de vitale machtenscheiding'¹¹ tussen regering en oppositie – een machtenscheiding die zijns inziens in democratisch opzicht de veronderstelde machtenscheiding tussen regering en parlement verre in belang overtrof –, dan nog loopt men gevaar de verhouding tussen regering en parlement te gemakkelijk als louter afgeleide van de partijverhoudingen te zien. Analyses alleen in termen van tegenstellingen tussen partijen, zonder daarbij institutionele ontwikkelingen in rekening te brengen, zijn even oppervlakkig als beschouwingen over de verhouding tussen regering en parlement, alsof het louter om institutionele en in geen enkel opzicht om partijpolitieke verhoudingen zou gaan.

Het lijkt immers weinig twijfel, dat zich in de laatste jaren een aantal

ingrijpende ontwikkelingen in de werking van het parlement hebben voorgedaan. Wellicht de belangrijkste daarvan is de sterke uitbouw van de vaste commissies die elk op eigen terrein een intense dialoog voeren met individuele ministers, hun departementen of delen daarvan. Het aantal commissievergaderingen is sinds het midden van de jaren zestig meer dan verdrievoudigd.¹² Commissies houden daarbij nauw contact met sectoren van de samenleving, en vergaderen veel frequenter met bewindslieden dan vroeger het geval was. Daarvan gaat op zijn minst een anticiperende werking uit. In deze zelfde periode is de stafhulp voor parlementariërs aanzienlijk versterkt. Dat geldt zowel het aantal griffiers als de onderscheiden kamerdiensten, de partijpolitieke ondersteuning van fractiemedewerkers en de persoonlijke medewerkers van individuele kamerleden. Bezieet men de voornaamste instrumenten die de Kamer in haar contacten met de regering hanteert: het stellen van vragen, het indienen van amendementen en moties, dan is in de laatste twintig jaar evenzeer sprake van een onstuimige groei.

Er wordt in en om het Haagse vaak gesmaald over het nieuwe activisme van het Nederlandse parlement, dat vooral te wijten zou zijn aan de behoefte van kamerleden (en hun nastaaende medewerkers) om zichzelf te profileren, eerder dan de wens inhoud te geven aan de medewetgevende en controlerende taken van de Kamer. In die stelling zit ongetwijfeld een stuk waarheid. Maar het gelijktijdig beweren dat het parlement te actief zou zijn, en dat het de zaken maar zou laten zitten, lijkt evenmin het toppunt van logica. Natuurlijk, men kan het frequent hanteren van de machtsmiddelen van het parlement afmeten tegen de resultaten die daarmee worden bereikt. Inderdaad zijn tal van moties en amendementen afkomstig van de oppositie, en dus vaak tot mislukken gedoemd. Opnieuw, niet alle vragen van kamerleden zijn werkelijk ingegeven door het verlangen inhoud te geven aan de controlerende taak van de Kamer, los van de geldingsdrift van individuele parlementariërs. Maar toch: passief is het parlement zeker niet in recente jaren!¹³

Regering en regeringsfracties

Maar wellicht belangrijker is het te gemakkelijke conclusies over de veronderstelde machteloosheid van het parlement tegenover een kabinet dat op een vaste kamermeerderheid steunt, te relativieren. En wel met een verscheidenheid aan argumenten.

Het is, in de eerste plaats, niet waar dat alle zaken in een

regeringsprogramma zijn en kunnen worden geregeld.¹⁴ Het is steeds weer de ervaring, van opeenvolgende kabinetten, dat tal van politieke aangelegenheden anders lopen dan ten tijde van een kabinetsformatie werd voorzien, en kon worden voorzien. Dit noopt op zijn minst tot bijstellingen, en houdt tevens in dat er steeds weer zaken zijn waarover noch ministers, noch regeringsfracties al op voorhand een duidelijk standpunt hebben bepaald. Daarom ook heeft het regelmatig beraad tussen ministers en geestverwante fractieleiders een reële inhoud. Ook al worden daardoor fracties binnenskamers zozeer gebonden dat zij in de Kamers geen vrijheid hebben van gemaakte afspraken af te wijken, toch wil dat niet zeggen dat tussen ministers en regeringsfracties niet constant sprake is van geven en nemen.

In de tweede plaats blijven Nederlandse kabinetten, hoezeer ook in een pact samengesmeed, toch coalitiekabinetten. Dit houdt in dat regeringspartijen ook tegenover elkaar constant politiek bedrijven, waarbij een zeker overspel met partijen buiten het kabinet zo af en toe een zekere bekoring uitoefent. Zulk vreemd gaan is voor een partij in het centrum (waarin de confessionelen zich traditioneel bevonden) ogenschijnlijk een grotere temptatie dan voor een partij als de vvd die dichterbij de rechterpool van de partijverhoudingen zit. Die neiging wordt voor het cda mogelijk nog versterkt door electorale rekenkunst. Het cda kan zich immers niet veroorloven door harde polarisatie mogelijk afvallige kiezers ter linkerzijde te zeer van zich te vervreemden. De vvd heeft daar minder moeite mee omdat deze partij immers evenzeer kiezers zal willen lokken van de rechterkant van het cda. Maar er zijn ook momenten waarop de vvd mogelijk met anderen dan de regeringspartner een vrijage aan kan gaan, nl. in al die kwesties van oude en nieuwe waarden, waarin links en de vvd te zamen gemakkelijk een meerderheid vertegenwoordigen tegenover de nu steeds duidelijker in de Nederlandse politiek tot minderheid gereduceerde confessionelen. Natuurlijk, het bestaan van een regeringscoalitie (zeker indien die zo vast verankerd lijkt als het kabinet-Lubbers) biedt in de praktijk tal van belemmeringen tot het aangaan van dit soort verhoudingen. Maar het komt voor, en het is een factor waarmee ook regeringspartijen al bij voorbaat rekening moeten houden.

Men kan, in de derde plaats, het voorgaande ook algemener stellen. Coalitiepartijen die de verkiezingen moeten ingaan als elkaars concurrent, zonder dat het kiesstelsel zelf enige reële premie tot

onderlinge samenwerking biedt, zullen zich ook ten opzichte van elkaar moeten profileren. Dat betekent een latente spanning in het kabinet, en meer nog, stelt een premie op het duidelijk afzonderlijk opereren van de regeringspartijen tegenover elkaar in het parlement. Hoezeer dit ook vooral tot uiting zal komen in verbale vertoningen, het blijft een factor die de verhouding tussen de partijen, en daarom ook de verhouding van regering en de partijen die deze in het kabinet moeten steunen, beïnvloedt.

Maar naast de rol van de fracties van de regeringspartijen zal men, in de vierde plaats, ook rekening moeten houden met de rol van de individuele kamerleden. Er is een niet te miskennen spanningsverhouding tussen parlamentsleden en bewindslieden van een regeringspartij, waaraan zowel menselijke ambities als functionele rolverschillen niet vreemd zijn. Individuele parlamentsleden weten dat zij hun terugkeer in de Kamer na volgende verkiezingen zullen moeten veiligstellen. Dit kan enerzijds dwingen tot een zich zo loyaal mogelijk binnen de fractie, en/of tot het kabinet, opstellen. Maar het kan hen ook er toe nopen zich althans in sommige zaken duidelijk te profileren, al was het maar om hun concurrentiepositie tegenover fractiegenoten te verbeteren. Of dit zal leiden tot spanningen in de relatie tussen bewindslieden en leden van regeringsfracties zal mede afhangen van de taxatie aan beide zijden ten aanzien van de gevolgen die mogelijke meningsverschillen zullen hebben op de houding van personen en instanties binnen de partij buiten het parlement, die over herkandidering beslissen. Het ziet er naar uit dat bewindslieden daarbij een steviger positie innemen dan leden van fracties, getuige de hoge plaats die ministers en staatssecretarissen gewoonlijk op kandidatenlijsten weten te verwerven. Maar dat geldt niet voor allen. En voorzover het wel het geval is kan dit de relatie tussen kamerleden en bewindslieden van dezelfde partij mogelijk onder een niet te miskennen spanning zetten.

Maar in dat geval zal men, en dat is een vijfde punt, aandacht moeten besteden aan de wijzigingen die zich in de laatste tien tot twintig jaar in veel partijen hebben voorgedaan in de rekrutering van kamerleden.¹⁵ In de hoogtijdagen van verzuiling was het kamerlidmaatschap in de meeste partijen nauw verbonden met elementen van groepsvertegenwoordiging. Vele kamerleden arriveerden op het Binnenhof, niet zelden als nevenelement in, of in afsluiting van, een carrière die zij elders hadden gemaakt. Door wat

men recent is gaan noemen de 'onthechting' tussen politiek en maatschappelijke groepen (nog bevorderd door de invoering van een schadeloosstelling in 1968 die het kamerlidmaatschap als full-time beroep pas voor het eerst financieel mogelijk maakte), is een belangrijke wijziging in het type kamerleden opgetreden. Kamerkandidaten zijn veel meer dan vroeger geworden wat men in de Verenigde Staten 'selfstarting politicians' noemt: politici die het kamerlidmaatschap zien als carrière-op-zich, of in een verdergaande berekening als een goede opstap naar door de politiek te vergeven bestuursfuncties. Dat kunnen zetels in regeringen zijn, waar immers zowel door uitbreiding van het aantal staatssecretarissen als door het hoger percentage parlementariërs dat tot bewindsman of bewindsvrouw wordt benoemd, de kans op benoeming substantieel gestegen is. Maar dat kunnen ook andere functies zijn, bijvoorbeeld in het lokaal bestuur (burgemeesters, en voor enkelen: Commissaris van de Koningin), of tal van posten als voorzitters van adviescolleges e.d., in de grijze zone tussen overheid en samenleving waarin een kabinet een duidelijke patronage heeft. Men zou kunnen stellen dat dit een zeker conformisme aan de kant van parlementsleden in de hand zou werken, aangezien zij immers van zittende ministers voor promotie en benoeming afhankelijk zijn. (In die redenering houdt men overigens geen rekening met de andere mogelijkheid dat er een premie kan staan op het wegpromoveren uit het parlement van leden die als lastig voor een zittende fractieleiding of bewindsliden worden ervaren!) Maar het betekent ook dat kamerleden zich anders in de politiek zullen bewegen dan hun voorgangers van een eerdere generatie die niet over het kamerlidmaatschap heen oogden naar nieuwe functies, maar hoogstens over hun schouder blikten naar de eigen maatschappelijke groep.

De binnenkomst van een nieuw type kamerleden is ongetwijfeld een belangrijke factor in het toegenomen parlementair activisme. Het voedt de neiging incidentenpolitiek te bedrijven (waarbij de media zowel 'willing partner' als instrument plegen te zijn). Het kan ook leiden tot een zekere ontmoediging. Nieuwe kamerrekruten hebben immers vaak hoge verwachtingen over hun mogelijkheden, en zijn daarom des te sneller teleurgesteld indien die zich niet overeenkomstig hun verwachtingen voordoen. Een aantal hunner zal langzaam en steeds realistischer het métier van kamerlid leren, en zich daardoor ontwikkelen tot de vaste kern van kamerleden die door

hun prestige, kwaliteit en werk in belangrijke mate de kracht van het parlement uitmaken. Anderen, minder geslaagd, zullen wellicht vervallen in cynisme en mogelijk mede gaan behoren tot hen die spreken over de onmacht van het parlement in een rationalisatie van hun eigen onmacht. Leden van de oppositiepartijen verkeren daarbij in een extra uitzichtloze positie. Indien men zich de vele jaren van oppositie voor ogen houdt waarin leden van de PVDA, D'66 en anderen ter linker zijde hebben moeten verkeren, zal men zich eerder moeten verwonderen over de kwaliteit die alsnog werd vastgehouden dan die verloren ging. En dan zal men niet verbaasd moeten zijn over het feit, dat juist in de kringen van oppositiepartijen een gevoel van machteloosheid sterk verbreid is, waarbij de eigen onmacht al te gemakkelijk wordt verward met onmacht van het parlement.

Macht en onmacht van het parlement

Analyses over de veronderstelde onmacht van het parlement zijn niet nieuw. Men kan zonder al te grote moeite tal van sporen van vergelijkbare discussies in onze parlementaire geschiedenis, zowel in de 19de als in de 20ste eeuw, aantreffen. En ook elders wordt maar al te vaak gepraat over 'the decline of Parliament', zonder dat er onmiskenbare tekenen zijn dat die neergang zich in de loop van decennia werkelijk sterk heeft voltrokken. Niet zelden wordt de crisisstemming gevoed door groepen die daarbij bijkans een professioneel belang hebben: sommige deskundigen op het terrein van staatsrecht, die de zuiverheid van de instituties aangetast zien door de opmars van de partijestaat; politicologen die aan de kant staan te trappelen om hun uniek-helder inzicht als boodschap tot stichting en redding zoeken uit te dragen; minder effectieve parlementariërs die hun eigen frustraties tot algemene crisis sublimeren; journalisten, die zelf meehelpen het politiek bedrijf te 'incidentaliseren' en te 'trivialiseren', en gretig inspelen op de klachten van klagende politici; personen in het bedrijfsleven die de overheid voornamelijk als hinder ervaren; ambtenaren die hun eigen doeleinden zien stranden op tegenwerking van 'de' politiek, e.d. Dat alles wil niet zeggen dat niet tal van reële kwesties in geding zijn. De Nederlandse samenleving ondergaat tal van snelle maatschappelijke veranderingen. Er is sprake van een verzwakking van traditionele politieke en maatschappelijke bindingen. Daardoor zijn de politieke verhoudingen minder berekenbaar geworden.

Gezagsverhoudingen worden minder vanzelfsprekend aanvaard. Er is alom pressie ten gunste van deelbelangen, zowel in de sfeer van actiegroepen als in meer geïndustrialiseerde circuits. Dit alles leidt tot nieuwe pressies op de centra van het politieke leven, waarvan het parlement één van de belangrijkste is. Omdat het parlement immers niet alleen medewetgever en controleur van het regeringsbeleid is, maar ook het forum waarin grieven en verlangens publiekelijk tot uiting kunnen worden gebracht, en samen met de regering bij uitstek het legitimerende orgaan in het Nederlandse politieke bestel.

De televisie heeft het dagelijks werk van het parlement (voor een klein deel) meer zichtbaar gemaakt. Niet zelden komen daardoor politici voor de verleiding te staan via plebiscitaire technieken een band te slaan met kiezers die door het teloor gaan van organisatorische bindingen verzwakt lijkt te zijn. Maar een dergelijk plebiscitair optreden is per definitie vluchtig van aard, geenszins gericht op het versterken van de werking van instellingen en het verstevigen van maatschappelijke bindingen die voor een goed functionerende democratie een *conditio sine qua non* lijken te zijn.

De discussies over het functioneren van het parlement en het parlementaire stelsel zullen daarom voortgaan. Zij blijven van groot gewicht. Daarbij kan men in ieder geval eindigen met een niet onbelangrijke, en (mag het in Nederland?) ook optimistische constatering. De discussies van vandaag lijken geenszins op die van vijftig jaar geleden, toen ook in brede kring werd gesproken van crisis in het staatsbestel.¹⁶ Toen immers werden tal van remedies gepropageerd die vrijwel steeds in autoritaire richting leidden. Het is misschien een goed teken voor de stevigheid van onze huidige democratische verhoudingen, dat dergelijke geluiden thans zelden gehoord worden. De huidige debatten staan in het teken van het verlangen naar *meer* in plaats van *minder* democratie. Daarbij wordt de zaak van de democratie overigens nauwelijks gediend indien men in oordelen en debatten ongetoetste, niet zelden onderling strijdige normen hanteert ter bepaling van het democratisch gehalte van het huidig Nederlands bestel. Ondoordachte monistische zowel als dualistische dogma's kunnen dit debat eerder verwarren, dan verhelderen.

Noten

- ¹ Het meest fraaie overzicht van deze discussie in het staatsrecht is nog altijd A.M. Donner, 'Grondwetsstudie in Nederland 1848-1948' in J. Valkhoff (red.), *Grondwet en Maatschappij in Nederland 1848-1948* (Den Haag, 1948), p. 327-362.
- ² Zie hierover mijn oratie *Leiding en Lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek* (1964), herdrukt in H. Daalder, *Politisering en Lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek* (Assen, 1974), p. 9-36.
- ³ Uitvoeriger over dit alles H. Daalder, 'Politieke Instellingen en Politieke Partijen' in F. van Holthoon (red.), *De Nederlandse Samenleving sinds 1815: Wording en Samenhang* (Assen, 1985), p. 305-339; i.h.b. p. 307 e.v.
- ⁴ W. Drees, *De Vorming van het Regeringsbeleid* (Assen, 1965), p. 22.
- ⁵ F.G. Scheltema, 'Het Dualisme van Regering en Volksvertegenwoordiging' in *De Gids* (1928), p. 206 e.v.
- ⁶ Zie voor Van Thijn vooral 'Van Partijvernieuwing naar Stembus-accorden' in E. Jurgens e.a., *Partijvernieuwing?* (Amsterdam, 1967), en opnieuw toen hij minister van Binnenlandse Zaken was, Ed. van Thijn, 'Staatkundige Vernieuwingen' in A.W. Heringa e.a. (red.), *Staatkundig Jaarboek 1982-1983* (Leiden, 1982), p. 31-48. Zie voorts zijn rede als demissionair minister op 26 mei 1982 waarin hij de Staatscommissie van Advies inzake de Relatie Kiezers-Beleidsvorming (Commissie-Biesheuvel) installeerde: *Rapport* (Den Haag, 1984), p. 18-21.
- ⁷ *Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1970-1971*, nr. B.10993, en blz. 2802-2819, 2822-2844, 2886-2907, 2909-2934. Het is overigens typerend voor het hybride karakter van de beweging voor staatkundige vernieuwing dat de voorstanders van dit initiatief-ontwerp hervorming van het kiesstelsel en invoering van een gekozen kabinetsformateur (d.w.z. een vnl. monistische en in aanleg zeer dualistische constructie) onlosmakelijk met elkaar verbonden. Toen het voorstel tot directe verkiezing van een kabinetsformateur niet haalbaar bleek, zagen zij af van een hervorming van het kiesstelsel, waarvoor in 1971 mogelijk wel een meerderheid zou zijn gevonden. Een historisch-gemiste kans?
- ⁸ Zie J.Th.J. van den Berg, 'De Kabinetsformatie 1977 en het gebruik van het begrip "meerderheid"' in *Acta Politica*, 13 (1978), p. 505-530.
- ⁹ H. Daudt, 'De Ontwikkeling van de Politieke Machtverhoudingen in Nederland sinds 1945' in *Nederland na 1945: Beschouwingen over Ontwikkeling en Beleid* (Deventer, 1980), p. 178-197; Idem, *Coalitievorming in de Naoorlogse Nederlandse Politiek*, rede voor de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (25 maart 1985).
- ¹⁰ Stelling XIII bij zijn proefschrift *De Toegang tot het Binnenhof: De*

Maatschappelijke Herkomst van de Tweede Kamerleden 1849-1970. Deze luidt voluit: 'Fungeerde van 1945 tot 1967 de kabinetscrisis in Nederland als voortzetting van regering met andere middelen, sedertdien moet regeren worden beschouwd als voortzetting van de kabinetscrisis met andere middelen.'

- ¹¹ In zijn artikel 'Van Partijvernieuwing en Stembusaccorden', zie noot 6.
- ¹² Voor meer gegevens hierover en over de nog te noemen ontwikkelingen zie het overzicht opgesteld op basis van materiaal van het Parlementair Documentatiecentrum door G. Visscher, *Compendium voor Politiek en Samenleving in Nederland*, hoofdstuk 'Het Parlement' (Alphen aan den Rijn, 1986-), losbladige uitgave.
- ¹³ Voor een vroege analyse van het verschijnsel, zie M.P.C.M. van Schendelen, 'Groei en Achtergronden van Parlementair Aktivismé' in U. Rosenthal e.a. (red.), *Ministers, Ambtenaren en Parlementariërs in Nederland* (Groningen, 1975), p. 163-175.
- ¹⁴ Uitgebreider hierover verschillende bijdragen in U. Rosenthal (red.), *De Kwaliteit van de Politieke Besluitvorming*, congrespublicatie Vereniging van Bestuurskunde (Alphen aan den Rijn, 1984). Zie veel eerder: W. Drees, *De Vorming van het Regeringsbeleid* (Assen, 1965), p. 5 e.v.
- ¹⁵ Zie vooral J.Th.J. van den Berg, 'Geïsoleerd op het Binnenhof' in *Socialisme en Democratie*, 39 (1982), p. 3-16.
- ¹⁶ Zie het overzicht van de zelfkant van deze discussie door A.A. de Jonge, *Crisis en Critiek der Democratie: Antidemocratische Stromingen en Daarin Levende Denkbeelden over de Staat in Nederland tussen de Twee Wereldoorlogen* (Assen, 1968). Deze studie zou vervolgd kunnen worden met een gelijksoortig boek over de niet zelden autoritaire tendenties in vernieuwingsbewegingen in de periode 1940-1945, zowel in Londen als in bezet gebied.