

J. J. VIS

Twintig jaar 'nacht van Schmelzer'

Ultime wapen

In de vroege uren van vrijdag 14 oktober 1966 was één ding duidelijk: door de aanvaarding van de motie-Schmelzer had de meerderheid van de Tweede Kamer het kabinet-Cals ten val gebracht.

Nu, twintig jaar later, is er nog iets anders duidelijk geworden: het Nederlandse parlement begon in de nacht van Schmelzer aan een fundamentele heroriëntatie. In alle daarop volgende confrontaties tussen parlement en regering zou het parlement bakzeil halen. Meer en meer zou het parlement de ondergeschikte van de regering worden. Het ultieme wapen van de volksvertegenwoordiging, het aanvaarden van een motie van wantrouwen, zou in onbruik geraken.

Voor de geofende waarnemer was het begin van die verandering direct na de nacht van Schmelzer al te merken. Hoewel Schmelzer c.s. niets anders deden dan gebruik maken van een volstrekt legitiem middel werd de publieke opinie vooral bepaald door een gevoel van verontwaardiging. De motie werd door zeer velen ervaren als een dolkstoot in de rug. Cals was het slachtoffer geworden van een politieke samenzwering; de kamermeerderheid had iets gedaan wat als onfatsoenlijk werd beschouwd. Schmelzer had zijn politieke geestverwanten in de steek gelaten en zo iets behoort men niet te doen.

Het parlementaire stelsel is in essentie gebaseerd op een vertrouwensrelatie tussen een parlementaire meerderheid van een bepaalde politieke kleur en een kabinet van diezelfde kleur. Het parlementaire stelsel is óók gebaseerd op de mogelijkheid dat de parlementaire meerderheid de vertrouwensrelatie opzegt en daardoor het kabinet naar huis stuurt. Dat opzeggen kan alleen maar als (een deel van) de parlementaire meerderheid het in een relevante politieke kwestie eens is met de oppositie en bereid is zich te plaatsen tegenover het eigen, geestverwante, kabinet. De motie-Schmelzer kon alleen maar worden aanvaard doordat ook de oppositie (VVD en CHU) voor stemde. Bij de stemming behoorde de KVP-fractie — op enkele uitzonderingen na — als het ware tot de oppositie. In de politieke cultuur van toen en van de daaropvolgende decennia werd dat onverdedigbaar, men zou haast zeggen *moreel* onverdedigbaar. Maar als het ultieme wapen van de aanvaarding van de motie van wantrouwen onbruikbaar is geworden, dan betekent zulks dat het parlement zijn sterkste wapen mist en dat de regering — die in ons stelsel zijn legitimatie alleen maar ontleent aan de kamermeerderheid — oppermachtig is. Ministers en kabinetten zijn bij ons in feite onafzetbaar geworden.

Is die stelling overdreven?

Laten we kijken naar de feiten sinds de nacht van Schmelzer. Er zijn sindsdien afzonderlijke ministers tussentijds vertrokken en zelfs hele kabinetten — maar NOOIT als gevolg van een parlementaire uitspraak.

1. Op 7 januari 1970 treedt de minister van economische zaken De Block uit het kabinet-De Jong omdat hij het niet eens is met het besluit van de ministerraad om niet in te grijpen in de CAO-grootmetaal.
2. Op 20 juli 1972 treedt het kabinet-Biesheuvel af vanwege een onoplosbaar meningsverschil over het te voeren loon- en prijsbeleid. (Drees en De Brauw tegen de andere ministers).
3. Op 22 maart 1977 wordt het kabinet-Den Uyl demissionair vanwege een onoplosbaar meningsverschil over de grondpolitiek.
4. Op 3 maart 1978 treedt de minister van defensie Kruisinga uit het kabinet-Van Agt-I vanwege een onoplosbaar meningsverschil over de neutronenbom.
5. Op 22 februari 1980 treedt de minister van financiën Andriessen uit het kabinet-Van Agt-I vanwege een onoplosbaar meningsverschil over het financieel-economisch beleid.
6. Op 16 oktober 1981 wordt het kabinet-Van Agt-I demissionair vanwege interne onenigheid over het te voeren sociaal- en financieel-economisch beleid.
7. Op 29 mei 1982 treedt het kabinet-Van Agt-II af wegens een onoplosbaar meningsverschil over het te voeren financiële beleid.

Al met al zeven politieke crises over belangrijke onderwerpen. Het zijn alle politieke crisisgevallen uit de periode 1966-1986 en géén van deze gevallen is ontstaan door optreden van de Tweede Kamer. Natuurlijk ontstonden de crises niet los van bepaalde opvattingen in de Tweede Kamer, maar het relevante gegeven is dat het niet ging

om een meningsverschil tussen de meerderheid van de Tweede Kamer en het kabinet. De kamer als orgaan was geen partij in het conflict.

Voor wie deze feiten niet voldoende overtuigingskracht hebben volgt hier nog een overzicht van alle politieke crisisgevallen uit de twintig jaar *voor* de nacht van Schmelzer, zodat enige vergelijking met de twintig jaar *na* de nacht van Schmelzer mogelijk wordt.

1. Op 15 november 1946 treedt de minister van openbare werken en wederopbouw Ringers uit het kabinet-Beel vanwege meningsverschil over het Indonesië-beleid.
2. Op 24 februari 1949 treedt de minister van overzeese gebiedsdelen Sassen uit het kabinet-Drees-Van Schaick vanwege een onoverbrugbaar meningsverschil over het Indonesië-beleid.
3. Op 16 oktober 1950 treedt de minister van oorlog en marine Schokking uit het kabinet-Drees-Van Schaick omdat de Tweede Kamer onvoldoende vertrouwen heeft in zijn beleid.
4. Op 15 maart 1951 treedt het kabinet-Drees-Van Schaick af omdat de vvd-fractie in de Tweede Kamer het vertrouwen in de minister van buitenlandse zaken (Stikker, vvd) heeft opgezegd.
5. Op 17 mei 1955 treedt het kabinet-Drees-II af na verwerping van een wijziging van de huurwet door de Tweede Kamer.
6. Op 1 juni 1958 treedt de staatssecretaris van oorlog Kranenburg af na gebleken gebrek aan vertrouwen inzake het door hem gevoerde beleid in de zgn. 'helmenaffaire'.
7. Op 22 december 1958 treedt het kabinet-Drees-III af na aanvaarding door de Tweede Kamer van een onaanvaardbaar verklaard amendement betreffende de werkingsduur

van een aantal belastingverhogingen.

8. Op 23 december 1960 vraagt het kabinet-De Quay ontslag na aanvaarding door de Tweede Kamer van een motie-Eibergen inzake de woningwetbouw.
9. Op 3 juli 1961 treedt de minister van sociale zaken Van Rooy uit het kabinet-De Quay nadat de Tweede Kamer grote kritiek heeft geuit op het wetsvoorstel algemene kinderbijslagverzekering.
10. Op 14 maart 1965 treedt het kabinet-Marijnen af in verband met een onoplosbaar meningsverschil over het omroepbeleid.
11. De nacht van Schmelzer: het kabinet-Cals treedt af na aanvaarding door de Tweede Kamer van de motie-Schmelzer.

Laten we de nacht van Schmelzer buiten beschouwing dan gaat het om tien crisisgevallen waarvan er zeven ontstonden door optreden van de Tweede Kamer. Wat nà 1966 regel is, komt vóór 1966 slechts sporadisch voor: slechts eenmaal bezwijkt een kabinet aan een intern meningsverschil (Marijnen, 1965).

Na 1966 gebeurt dat vier maal (Biesheuvel: 1972; Den Uyl: 1977; Van Agt-II: 1981; Van Agt-II: 1982).

In de periode voor 1966 stuurt de Tweede Kamer vier maal een kabinet naar huis (Drees-II: 1955; Drees-III: 1958; De Quay: 1960; Drees-Van Schaick: 1951 is een grensgeval want de motie van afkeuring, ingediend door de vvd, werd door de kamer niet aangenomen. Maar het ontbreken van de steun van de vvd-fractie in het beleid was voor Stikker voldoende reden om te vertrekken. Ik reken dit geval bij de gevallen van crisis door de kamer, omdat het hier bepaald niet gaat om een intern meningsverschil). Na 1966 stuurt het parlement nooit meer een kabinet naar huis.

Wat betreft de ministercrises: drie maal treedt

een bewindspersoon af na een ehec in de volksvertegenwoordiging (1950 Schokking; 1958 Kranenburg; 1961 Van Rooy) en slechts twee maal wegens interne onenigheid (1946 Ringers; 1949 Sassen). Na de nacht van Schmelzer zal het niet meer voorkomen dat een minister aftreedt na een nederlaag in het parlement.

De verschillen lijken mij veelzeggend. Na 1966 is het ineens uit met het parlementair vertrouwensverlies. Hoe en waarom afzonderlijke ministers en hele kabinetten ook verdwijnen, niet meer door parlementair optreden. Een van de wezenskenmerken van het 'gematigde dualisme' (zoals de verhouding regering-parlement pleegt te worden aangeduid) is verdwenen.

Wat zijn de vermoedelijke oorzaken van de opmerkelijke evolutie in ons bestel?

Oorzaken

De algemene oorzaak is het 'Pyrrhus-karakter' van de parlementaire overwinning. De prijs die de parlementaire meerderheid moet betalen voor het verslaan van het kabinet is veel te hoog geworden. De overwinnaar blijkt achteraf de echte verliezer.

Die algemene oorzaak laat zich nog uiteenleggen in een aantal afzonderlijke elementen die overigens stuk voor stuk met elkaar samenhangen.

1. *Democratisering van de tussentijdse kabinetsformatie.* Sinds de Nacht van Schmelzer is het gewoonte geworden dat een tussentijdse kabinetscrisis altijd gevolgd wordt door kamerontbinding en nieuwe verkiezingen, zodat de kiezers gelegenheid hebben invloed uit te oefenen op de formatie van het nieuwe kabinet. Het stemgedrag bij het ten val brengen van een kabinet wordt dus op korte termijn beoordeeld door het electoraat. Bij de verkiezingen van 1967 merkte de kpv van Schmelzer hoe slecht die

beoordeling kan uitpakken: acht zetels verlies. Als een van de voormalige regeringspartijen na de verkiezingen in de oppositie terecht komt plegen heel wat voormalige bewindspersonen weer fractielid te blijven. Fractieleden van een regeringspartij die een motie van wantrouwen steunen lopen dus een vrij groot risico: a. kans op zetelverlies door verkiezingsverlies; b. plaats maken voor terugkerende bewindspersonen.

2. *Structuurverandering van de politieke partijen.*

Omdat het succes van een politieke partij in toenemende mate afhankelijk is van het succes van de elite van de partij, meer speciaal van de lijsttrekker, is er de politieke partijen veel aan gelegen de politieke leider niet door eigen acties te beschadigen. Het ten val brengen van een kabinet impliceert bijna altijd het ten val brengen van de eigen politieke leider, aangenomen dat hij minister is. Wie parlementariër wil worden, wordt dat maar zelden op eigen electorale kracht; hij is vooral afhankelijk van het electorale succes van de lijsttrekker. Het ten val brengen van het 'eigen' kabinet met de 'eigen' lijsttrekker wordt een soort 'vadermoord'. Veel partijleden zullen zo iets ervaren als deloyaal en het kan de parlementariër wel eens een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst kosten. Het lot van de CDA-loyalisten is veelzeggend.

3. *De groei van de floating vote.*

Kiezers stemmen steeds minder traditioneel en milieu-gebonden; ze lezen geen partijprogramma's maar kijken naar gezichten op de tv. Wie het meest op de tv komt en daar de betrouwbaarste indruk maakt heeft al heel wat stemmen gewonnen. Ministers, vooral de premier, komen veel vaker op de tv dan kamerleden. Ministers zijn dus in de ogen van

een groot publiek 'belangrijker' dan kamerleden, ook in de verkiezingscampagne. Maar als een regeringsfractie eigen ministers ten val brengt, valt met die eigen ministers geen campagne meer te voeren.

Het is onvoorstelbaar dat de CDA-fractie in de Tweede Kamer het kabinet-Lubbers ten val brengt en daarna nog succesvolle verkiezingen beleeft zonder dat Lubbers meedoet (en in zo'n geval zal hij dat niet doen).

Toen er nog geen televisie was en miljoenen kiezers net zo stemden als bij de vorige verkiezingen, net zo stemden als het milieu eiste — kortom toen verkiezingscampagnes nog nauwelijks invloed hadden, konden parlementariërs zich nog wel eens veroorloven anders te stemmen dan hun geestverwante ministers wensten. Veel politieke leiders bleven trouwens kamerlid (Romme, Oud, Schouten, Tilanus) en het verschijnsel van de ene landelijke lijsttrekker is ook niet zo algemeen en zo oud als vaak wordt gedacht: bij de PVDa pas sinds 1956, bij de KVP nog later.

4. *Andere beleidsvoorwaarden.*

Het overheidsbeleid valt niet meer te voeren zonder een aantal meerjarige beleidsafspraken. Door de toeneming van het aantal overheidsactiviteiten is er meer behoefte aan coördinatie, consistentie en doelmatigheid. Afspraken over de belangrijkste onderdelen van het regeringsbeleid zijn onvermijdelijk. Bij het maken van die afspraken ontstaat de begrijpelijke neiging om de politieke risico's zoveel mogelijk te elimineren. Daarbij komt het goed uit dat degenen die de afspraken maken veelal degenen zijn die tijdens de formatie in de fractie zitten en na de formatie minister worden. Kortom: het verschijnsel van het strakke, uitgebreide regeerakkoord.

Door het regeerakkoord is het beleid van de

afzonderlijke ministers onderdeel geworden van een groter geheel. Kritiek op de afzonderlijke ministers richt zich dan ook tegen dat grotere geheel. Dat wil zeggen: de kritiek tegen de afzonderlijke ministers neemt nooit grote vormen aan, een ministerscrisis ontstaat niet meer want die zou trefzeker uitgroeien tot een volledige kabinetscrisis (gevolgd door risikante verkiezingen).

Dit complex van elementen laat zich met wat goede wil ook nog anders groeperen want alles hangt met alles samen. Het complex laat zich ook in meer algemene zin omschrijven. In de verhouding tussen regering en parlement gaat het niet meer primair om verantwoording afleggen (want de sanctie op onvoldoende afgelegde verantwoording, de motie van wantrouwen, is onhanteerbaar geworden) maar om steunverlening van de parlementaire meerderheid aan het regeringsbeleid. De manoeuvreerruimte van de afzonderlijke parlementariër is grotendeels verdwenen, de kwetsbaarheid van de ministers is zeer gering geworden. Behalve de koning zijn in ons bestel langzamerhand ook de ministers onschendbaar geworden...

Symptomen

Het bestaan van de nieuwe verhouding tussen parlement en regering valt af te lezen aan een aantal symptomen.

1. *De verborgen kabinetscrisis.*

Omdat het politiek te riskant geworden is om in het parlement een kabinet of een minister ten val te brengen moet dat, voor het geval een breuk onvermijdelijk is, elders gebeuren: achter de deuren van de Trèveszaal waar de ministerraad vergadert. Hoe precies de breuklijnen liepen, wie de 'schuldige' was kan de

buitenwacht niet meer constateren. Het is ironisch: omdat we de crisis hebben gedemocrateerd door de invoering van tussentijdse verkiezingen is de relevante gebeurtenis verhuisd van het parlementaire forum naar de besloten vergaderzaal. Het gevolg is dat de kiezer bij de tussentijdse verkiezing zijn stem niet meer kan laten bepalen door de crisisoorzaak en het standpunt van de betrokken groeperingen. Als het kabinet intern uiteengevallen is, wordt de kiezer lastig gevallen met net zo veel opinies als er ministers zijn (of iets minder).

2. *Degeneratie van de parlementaire discussie.*

Omdat veel belangrijke zaken toch al in een regeerakkoord zijn geregeld en omdat in het algemeen een confrontatie tussen kabinet en meerderheid levensgevaarlijk is (ook over zaken die niet per akkoord zijn geregeld) degenerereert de parlementaire discussie. De oppositie is per definitie machteloos zelfs als de regeringspartijen en het kabinet evident fout zijn (zoals in het geval Van Aardenne/Rsv). Door het regeerakkoord is de kleinste coalitiepartner de bijwagen van de premier en van de grootste partij. Als er nog een meningsverschil is tussen de coalitiepartners dan wordt het achter gesloten deuren afgedaan of beperkt het zich tot bijzaken (zoals de arbeidstoelag in de loon- en inkomstenbelasting; het meningsverschil tussen vvd en cda draaide om een paar tientjes belasting per jaar meer of minder).

In het algemeen: als het parlement niet meer de plaats is waar de belangrijke dingen gebeuren dan moet de discussie wel gaan over alleen maar bijzaken dan wel voldongen feiten.

3. *Frustratie van de parlementariër.*

De kwaliteit van de parlementaire discussie en besluitvorming levert geen uitdaging op zodat

velen het parlement zien als een doorgangshuis naar iets beters. Het doorstroompercentage van het Nederlandse parlement is intussen hoger dan van welke andere serieuze democratie en vergelijkbaar met republieken in Centraal-Afrika.

Wint de democratie?

Belangrijker dan de symptomen lijken mij intussen de gevaren voor het welzijn van de democratie. Wat valt er te vrezen bij een voortzetting van de huidige ontwikkeling? En hoe erg is dat dan?

Een democratie kan alleen maar blijven bestaan als de overgrote meerderheid van de burgers deze politieke samenlevingsvorm als zinvol beschouwt. Ieder van die burgers kan bedenken dat een democratie helemaal niet zo erg efficiënt werkt. De procedures zijn wel eens wat omslachtig en tijdrovend, er moet vaak lang worden gedubb voordat er iets besloten is. Op papier laten zich veel efficiënter organisatievormen bedenken, sneller en slagvaardiger. Waarom wint de democratie dan? Omdat een democratie open staat voor positieve, op de toekomst gerichte ontwikkelingen. Juist omdat daar zoveel meningsverschillen over kunnen bestaan, nemen we zoveel tijd voor de oordeels- en besluitvorming. Overigens: als de tijd dringt en als we het wel snel eens moeten worden blijken democratieën zeer slagvaardig te kunnen zijn.

De ontwikkeling van ons bestel sinds 1966 is ongetwijfeld een ontwikkeling — maar het is een ontwikkeling met stollingsverschijnselen. Het is alsof de pap langzaam koud, taai en oneetbaar is geworden. Er gebeuren steeds meer dingen die we eigenlijk niet willen: individueel opererende parlementariërs verdwijnen uit het parlement omdat ze bezwaar maken tegen de fractiediscipline; de dominantie van de regering wordt steeds groter en dat betekent meer centralisatie,

meer technocratie (en zeker niet het tegendeel daarvan). Daardoor heeft het beleid de neiging zich op te sluiten in amorfe generalisaties (het financieel-economisch beleid) die met macro-ingrepen te besturen vallen. Beleidsonderwerpen die door hun structuur wat gevoeliger zijn, omdat het om details gaat die voor de 'ecologie' van het onderwerp van belang zijn, leggen het loodje (onderwijs, milieu).

Anders gezegd: het bestel is bezig zich te isoleren van de samenleving der individuen. Onderwerpen als decentralisatie, emancipatie en privacy krijgen het karakter van sluitpost, want dat zijn niet de onderwerpen die van nature populair zijn bij de technocratie en de bureaucratie.

Burgers in een democratie hebben geen ander wapen dan het rode potlood op verkiezingsdag. Als daarmee een parlement te kiezen valt dat de slag met de grote structuren aandurft, dat namens de kiezers en met het vertrouwen van de kiezers kan optreden — als het dat kan en durft, valt het wel mee. Als het dat niet kan en niet durft, dan lopen we de kans op heel wat voorschriften die handig zijn voor het systeem en misschien ook nog wel gebaseerd zijn op een formele parlementaire meerderheid — maar niet meer onze eigen instemming hebben. En daarmee begint dan de democratie zijn zin voor de burger langzamerhand te verliezen. Het stemmen wordt zo iets als het invullen van de toto of lotto: benieuwd naar de uitslag. De burgerlijke ongehoorzaamheid kan wat hardere trekken gaan vertonen, de individuele onverantwoordelijkheid zal nog wat toenemen.

Bestaansvoorwaarde

Veel politieke vraagstukken hebben in wezen een morele lading; met milieu moeten we in standhouden omdat er na ons nog andere generaties komen; de derde wereld moeten we een plaats

geven omdat er toch maar één gemeenschappelijke wereld is. Nog nooit was de ene mens zo afhankelijk van de ander — en dus was de morele verantwoordelijkheid nog nooit zo groot. Als er geen politiek forum (het parlement) meer is om die verantwoordelijkheden te verwoorden en na te komen en als dus centralisatie, bureaucratie en technocratie (de kwantiteit in plaats van de kwaliteit) kunnen doorgaan naderen we allengs een 'point of no-return'. Laten we de koers verleggen.

Een politieke partij die spreekt over 'Andere politiek' en een aantal hervormingen van de democratie voorstelt is niet met een hobby bezig (die omstreeks de Nacht van Schmelzer werd bedacht). Het gaat ons inderdaad om het garanderen van een wezenlijke bestaansvoorwaarde.

juli 1986