

31 845 Parlementaire zelfreflectie 2007-2009

Nr. 1 BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE STUURGROEP

's-Gravenhage, 3 februari 2009

Aan alle leden

In vervolg op de brief van het Presidium van 17 december 2007 (Kamerstuk 30 996, nr. 26) informeer ik u graag over de stand van zaken van het proces van parlementaire zelfreflectie. De lunchgesprekken met nieuwe en langer zittende Kamerleden, alsook de gesprekken met direct bij het parlementaire proces betrokken personen en instellingen en met deskundige en beeldbepalende persoonlijkheden uit de wetenschap, de cultuur en het bedrijfsleven zijn inmiddels afgerond. De datum voor de afsluitende conferentie is vastgesteld op woensdagmiddag 25 maart 2009. Tijdens de conferentie kunt u over de aanbevelingen van de stuurgroep discussiëren onder leiding van de gespreksleider, de heer P. Schnabel.

In de loop van de maand februari kunt u een uitnodiging voor de conferentie tegemoet zien. Ik hoop dat u zich allen zult aanmelden om hieraan deel te nemen. Om deelname ook daadwerkelijk mogelijk te maken heeft het Presidium besloten om op woensdagmiddag 25 maart geen plenaire vergadering te plannen. Aan de commissies wordt verzocht die middag geen andere activiteiten te organiseren.

De stuurgroep parlementaire zelfreflectie¹ stelt op basis van alle gevoerde gesprekken een analyse op en doet aanbevelingen om de positie, reputatie en werkwijze van de Tweede Kamer te verbeteren. Deze analyse en aanbevelingen, alsook de verslagen van de gevoerde gesprekken, zullen ter voorbereiding van de conferentie aan u ter beschikking worden gesteld. De conclusies van de conferentie zullen daarna door de stuurgroep worden verwerkt in een rapport dat op 12 mei 2009 aan de Kamer zal worden aangeboden. Het Presidium is voornemens om de uitkomsten van het proces van parlementaire zelfreflectie te betrekken bij de discussie en besluitvorming over de Raming 2010.

Om u alvast een indruk te geven van het type analyses en verbetervoorstellen dat het afgelopen anderhalf jaar de revue is gepasseerd, doe ik u in de bijlage drie essays toekomen die zijn opgesteld door de heren J.T.J. Van den Berg, G.J. Schutte en de heer W.H. de Beaufort, respectievelijk inleiders en leider van de lunchgesprekken die met in totaal 92 leden zijn gevoerd. Ik hoop dat u deze essays met belangstelling zult lezen en dat zij bijdragen aan een goede voorbereiding van een interessante, levendige en vruchtbare discussie op 25 maart aanstaande.

Met vriendelijke groet,

Namens de stuurgroep,

Gerdi A. Verbeet
Voorzitter

¹ Samenstelling stuurgroep per 1 januari 2009: Verbeet (Voorzitter), Spies (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Van Raak (SP), Aptroot (VVD), Vendrik (GroenLinks), Voordewind (ChristenUnie), Van der Ham (D66), Van der Vlies (SGP), Biesheuvel-Vermeijden (Griffier).

Kan de Tweede Kamer nog geholpen worden?

Willem Hendrik de Beaufort

Ook al hebben de grondwettelijke bepalingen over bevoegdheden en functioneren van de beide Kamers in de vorige eeuw geen wezenlijke veranderingen ondergaan en ook al is het kiesstelsel sinds 1917 evenmin wezenlijk veranderd, toch zouden de toen gekozen Kamerleden het huidige parlement ervaren als een geheel ander en onbegrijpelijk instituut. De toenmalige Kamer kende geen vaste commissies, de leden vullden bijna allen tegelijk ook andere functies en noch de Kamer als geheel, noch de fracties, noch de individuele leden beschikten over enige inhoudelijke ondersteuning. Met het uitgangspunt dat de gekozen leden zelf en zij alléén verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van wetgeving en controle, besteden ook de handboeken – zelfs nog de laatste druk van Van Raalte's het Nederlandse parlement – nauwelijks aandacht aan de vraag hoe Kamerleden zich bij hun werk kunnen laten adviseren en helpen.

Die vraag is echter één van de eerste waarmee nieuwe leden geconfronteerd worden bij hun aantrede aan het Binnenhof en in de gesprekken in het kader van de zelfreflectie beklaagden die nieuwe Kamerleden zich inderdaad enkele malen over te kort schietende bestaffing. Daarbij wezen zij vooral op de onevenredigheid tussen de bewindslieden, elk voorzien van tientallen medewerkers voor de diverse beleidsterreinen, en het parlement. Ook waren er leden die in een vorige functie bij overheid of bedrijf, gewend waren aan assistentie voor taken die ze plotseling zelf moesten verrichten. Ten slotte werd de vergelijking getrokken met het Amerikaanse parlement waar de leden elk een middelgrote (Huis) of grote (Senaat) staf hebben terwijl ook nog de Congressional Research Service, het Congressional Budget Office en de Library of Congress met honderden specialisten klaar staan.

Externe colleges

Het viel op dat de nieuwe leden tegelijkertijd lof hadden voor het Bureau wetgeving van de Kamer, voor de ondersteuning uit de commissiebureaus, voor de documentatiedienst en voor het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR), hoewel de meesten nog niet zelf met dat bureau hadden kennis gemaakt. Dit laatste – onbekendheid met de mogelijke bronnen voor hulp en advies – bleek vrij algemeen te gelden voor externe instituten zoals de Rekenkamer, de SER, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Plan Bureau (CPB) en de diverse adviesraden. Toch zijn deze instituten en colleges niet alleen volgens de Grondwet en de wet onafhankelijk (van de regering), maar ook volgens diezelfde Grondwet en wet geroepen, gehoor te geven aan verzoeken uit het parlement. Intussen is in januari 2009 een debat in de Kamer gevoerd waarbij van de zijde van het kabinet is beweerd dat (sommige) colleges alléén de Regering kunnen adviseren, niet het parlement. Voor zover het kabinet hiermee een principiële uitspraak wil doen, draait het de klok terug. Aannemende dat de colleges inderdaad onafhankelijk zijn en dus niet gebonden zijn aan richtlijnen van het kabinet, is het immers irrelevant wie het advies vraagt. Aannemende dat de adviezen openbaar worden, is het eveneens irrelevant wie de adviezen ontvangt.

Er zijn wel praktische bezwaren omdat de diverse raden en planbureaus zelf prioriteiten moeten stellen in de tijd en bij de inzet van hún medewerkers. Mede om die reden is het gebruikelijk om informeel overleg te voeren over de opportuniteit van een adviesaanvraag en de precieze formulering daarvan. In ieder geval hebben de colleges de vrijheid om verzoeken in te passen, hetgeen kan leiden tot een wachttijd van enkele weken tot maanden. Moeten leden of commissies een analyse binnen enkele dagen ontvangen, dan heeft een beroep op de eerder genoemde interne afdelingen van de Kamer de voorkeur omdat die meestal in staat zijn tot een "quick scan".

Een knelpunt zit misschien in de procedures die leden moeten volgen om aan een extern college een advies te vragen. Die lopen - zoals meestal in de Kamer - via een (vaste) commissie en het Presidium en monden dan uit in een beslissing van de Kamer plenair, als het goed is, een hamerstuk. Dergelijke procedures bestaan ook in het Amerikaanse Congres maar zijn daar dermate routine geworden dat leden er gemakkelijk gebruik van maken. Aan het Binnenhof bestaat de verleiding om ze te politiseren, waarbij

niet alleen de fracties van de coalitiepartijen zich verplicht achten om direct al eventuele risico's of prestige-verlies van het kabinet te bezweren maar alle fracties al een mening geven over het te bestuderen vraagstuk. Hier ligt een taak voor commissievoorzitters om op te komen voor de bevoegdheden van het parlement, ook wanneer het slechts een minderheid is die van die bevoegdheden gebruik wil maken. Leden die deze weg willen bewandelen, doen er goed aan om dit tevoren te bespreken met een commissiegriffier en met de commissievoorzitter.

Ambtenaren; universiteiten

Koudwatervrees bestaat waarschijnlijk ook ten opzichte van twee andere vormen van externe assistentie: die door ambtenaren van ministeries en die van universiteiten. Minister-president Kok heeft destijds richtlijnen vastgesteld inzake de directe contacten tussen ambtenaren en Kamerleden. In de gesprekken met nieuwe Kamerleden bleek dat deze richtlijnen per departement – misschien is het beter te zeggen: per bewindspersoon – verschillend worden toegepast, variërend van zeer restrictief tot zeer flexibel. Hier is van alles aan te doen waarbij de meest pragmatische aanpak deze is dat een commissievoorzitter het probleem bespreekt met zijn / haar bewindspersonen en vervolgens de in bijna elk ministerie aanwezige parlementaire contactambtenaar wordt aangewezen als tussenpersoon. De richtlijnen zijn niet bedoeld om het geven van technische of procedurele inlichtingen door een ambtenaar aan een Kamerlid te verhinderen. Dit betekent overigens niet dat deze vorm van informatieverschaffing voor Kamerleden altijd zonder bezwaar is. Voor de desbetreffende ambtenaren – dit geldt niet voor de parlementaire contactambtenaar – is er de verleiding van persoonlijke dan wel partijpolitieke invloed. Ook zal het Kamerlid de verkregen informatie pas in het openbaar kunnen gebruiken wanneer die informatie ook langs andere weg bij de Kamer is aangekomen.

Het is vooral het Britse parlement dat gemakkelijk gebruik maakt van een andere categorie adviseurs, die van hoogleraren en andere docenten aan universiteiten. In het Verenigd Koninkrijk beschouwen die het als een eer – misschien ook als een aardig onderdeel van hun CV – om commissies van het Lagerhuis te adviseren zonder dat hieraan direct een contract ten grondslag ligt of er een honorarium tegenover staat. In Nederland zullen wetenschappers hiertoe meestal wel bereid zijn in hun eigen partijpolitieke verbanden, dus ook ten behoeve van de daarmee corresponderende fracties, maar nemen de instellingen van hoger onderwijs een formele - dat wil zeggen een commerciële - houding aan ten opzichte van formele organen van het parlement die om deskundig advies vragen. Worden wetenschappers ingeschakeld bij onderzoeken, dan wordt een overeenkomst gesloten met de instelling waartoe zij behoren en worden zij beëdigd met het oog op de vereiste discretie. Dit heeft in het verleden in enkele gevallen niet kunnen verhinderen dat de desbetreffende hoogleraren zich distantieerden van conclusies van een parlementair onderzoek waar ze zelf aan hadden meegewerkt. Deze optie dient tevoren expliciet te worden besproken en uitgesloten.

Fractiepersoneel en persoonlijk medewerkers

In de gesprekken met Kamerleden kwamen de bestaande van de fracties en de persoonlijke ondersteuning nauwelijks aan de orde. Deze heeft zich in de laatste veertig jaren ontwikkeld van een absolute nul tot het huidige niveau van twee à drie medewerkers per lid. Daarbij is op een bepaald moment een differentiatie aangebracht tussen fractieondersteuning en persoonlijke ondersteuning, die echter in de praktijk in veel fracties weer ongedaan is gemaakt. In tegenstelling tot de hulp uit ambtelijke afdelingen van de Kamer en die van externe colleges, gaat het hier om typisch persoonsgerichte en typisch (partij)politieke ondersteuning. Deze zal echter in het externe optreden nooit het Kamerlid zelf kunnen vervangen, ook niet wanneer deze staven nog verder zouden worden uitgebreid. Het is immers het Kamerlid zelf dat in een AO (overleg met een bewindspersoon) aan het woord komt – hoezeer eventueel gesouffleerd door een medewerker – en dat plenair een motie indient. In zoverre is er sinds 1917 niets veranderd. In het Amerikaanse Congres kunnen stafleden bij hearings – die daar min of meer de functie vervullen die bij ons een AO heeft – vragen stellen; maar zo'n bevoegdheid zou in het Nederlandse bestel tot onoplosbare competentieproblemen leiden, al was het maar omdat in een AO niet alleen overleg wordt met

bewindspersonen, maar daar ook gediscussieerd wordt tussen de leden onderling. Misschien kan bij wijze van bescheiden verruiming, aan fractiemedewerkers worden toegestaan om bij openbare hoorzittingen Nederlandse stijl en bij niet–openbare gesprekken belegd door een commissie, vragen te stellen. Hiermee wordt ook bijgedragen aan de scholing van betrokkenen als potentiële kandidaten voor het Kamerlidmaatschap.

Er zijn overigens fases in procedures waarbij leden hun taak geheel kunnen overlaten aan fractie- of persoonlijk medewerkers. Dat betreft de inbreng voor verslagen over wetsontwerpen (eventueel ook de voorbereiding van initiatiefontwerpen) en het redigeren (of zelfs voorstellen) van schriftelijke vragen. Hierbij lijkt voorzichtigheid geboden. Het zijn uiteindelijk altijd de leden zelf die worden aangekeken – door hun medeleden, door de bewindslieden en in de media – op een inbreng of een schriftelijke vraag. Het zijn de leden die zelf eventuele vervolgacties in een AO of plenair moeten uitvoeren. Zeker waar het betreft het proces van wetgeving, ligt het voor de hand dat concepten voor inbrengen op de technische, niet-partijpolitieke punten dan wel voor unanieme bezwaren, worden gevraagd van de commissiestaf, niet van fractiemedewerkers. Het maakt een bespottelijke indruk wanneer in verslagen over wetsvoorstellen de opmerkingen ontleend aan een wetgevingsrapport door elke fractie in ongeveer dezelfde woorden worden herhaald. Ook hier ligt een taak voor commissievoorzitters.

De leden hebben meer dan vroeger een agenda waarbij ze weinig achter hun bureau kunnen zitten. Geplande of ongeplande debatten, optredens buitenshuis, maken het onmogelijk om zelf veel telefoontjes te beantwoorden of zelfs e-mails. Goede persoonlijk medewerkers met wie een lid een vertrouwensrelatie heeft, kunnen dit grotendeels overnemen. Om zo'n vertrouwensrelatie te laten groeien, is tijd nodig; nieuwe leden moeten dus bij het beginnen van zo'n relatie, afgaan op aanbevelingen van de fractie of van buiten. Een enkele maal gaat het mis, misschien wat vaker dan naar buiten blijkt. Toch verdient juist voor deze voorziening, de Nederlandse situatie, waarbij allereerst geput wordt uit een reservoir van ervaren krachten, overgenomen van de fractie van vóór de verkiezingen, de voorkeur boven de Amerikaanse waarbij een nieuwe parlementariër een geheel nieuwe staf meeneemt uit zijn district of uit zijn vorige beroep.

Ervaren leden; oud-leden

De laatste drie verkiezingen hebben telkens geleid tot een aanzienlijke doorstroming, zowel doordat ervaring bij het opmaken van kandidatenlijsten door politieke partijen minder gewicht in de schaal legt, als doordat er grote schommelingen optreden in de uitslagen voor partijen als geheel. Was er tien jaar geleden nog een aanzienlijke groep van Kamerleden met een anciënniteit van acht jaar of meer, nu tellen leden met meer dan vier jaar parlementaire ervaring reeds als veteranen. Zonder het gevaar van te grote gewenning aan het Binnenhof te ontkennen, is deze ontwikkeling in de mate waarin zij zich nu voordoet, een gevaar op zichzelf voor het goed functioneren van het parlement. Ervaren leden vormen het vliegwiel wat het parlementaire proces de kracht geeft om na verkiezingen snelheid te houden. Uit hun midden worden commissievoorzitters gerekruteerd; ook worden zij gerekruteerd voor andere functies die weinig met partijpolitiek te maken hebben, maar waarvan de goede vervulling zeer bijdraagt tot het prestige van het parlement. Partijen dienen dus te worden opgeroepen om met een realistische, dat wil zeggen voorzichtige, inschatting van het aantal verkiesbare plaatsen, tenminste de helft van de verkiesbare plaatsen te bezetten met ervaren leden.

Zelfs als deze oproep gehoor vindt, zal het resultaat niet afdoende zijn om een goed, effectief gebruik van de parlementaire instrumenten, een goed functioneren van fracties en commissies, een verstandige omgang met media, te garanderen. Het is zelfs te vrezen dat zich bij gebrek aan houvast, slechte gewoontes ontwikkelen en dat met andere woorden het parlement, althans de Tweede Kamer, aan gezag inboet, niet alleen in de politieke besluitvorming maar ook in de Nederlandse samenleving. Zowel de politieke partijen als de Kamer kunnen dit tegengaan door zwaar te investeren in de voorbereiding van nieuwe Kamerleden op hun functie, dus in training en scholing. Deze aanpak bestaat al, maar dat gebeurt tot nu toe op bescheiden schaal en heeft een vrijblijvend karakter. Toekomstige en recent gekozen

Kamerleden storten zich gemakkelijk in de dagelijkse agenda van hun nieuwe functie zonder daarbij een selectie te maken. Zij vinden geen tijd en krijgen weinig aansporing om “klasjes” te volgen zoals die vroeger in veel fracties werden aangeboden. Het tijdsverloop tussen de dag van de verkiezing en die van de beëdiging als lid is daarvoor inmiddels tengevolge van procedurele veranderingen ook te klein geworden. Het verdient aanbeveling dat politieke partijen reeds in de periode van de verkiezingscampagne voorbereidende scholing verzorgen. Fracties en Kamer moeten dat opnieuw doen in de eerste maanden na de verkiezing, de periode van kabinetsformatie waarin de Kamer meestal nog geen zware agenda heeft af te handelen.

Wanneer de Kamer er zelf in zou slagen om de programma's ter kennismaking met de Kamer zo attractief te maken dat nieuwe leden er graag aan deelnemen, zullen deze ook het effect hebben dat de nieuwelingen elkaar leren kennen, ook over de grenzen tussen de fracties heen. Dit zal hun te stade komen wanneer zij later actief gaan functioneren in commissies, alsook bij het zoeken naar coalities bij bepaalde acties. Die gelegenheid tot onderlinge kennismaking is juist afgenomen sinds de Kamer in staat is, elke fractie met al haar leden in een eigen gebouw of althans op een eigen verdieping te huisvesten. Die vorm van huisvesting versterkt de gedachte dat een Kamerlid in de eerste plaats lid is van een fractie en pas in de tweede plaats van het parlement.

Zowel vóór als na de verkiezingen kan een beroep worden gedaan op een categorie die ten onrechte weinig wordt ingeschakeld, die van de oud-leden. Zoals nieuw gekozen leden soms slecht voorbereid op het Binnenhof beginnen, zo doen oud-leden dat soms aan hun na-Binnenhofse leven. In de Vereniging van oud-leden van de Tweede Kamer blijkt veel interesse voor uitwisseling van ervaringen te bestaan. De grenzen tussen fracties vervagen daar sterk. Hetzelfde geldt voor de analoge vereniging van de Eerste Kamer, die trouwens gedeeltelijk dezelfde leden heeft. Er bestaat zeker een groep van enkele tientallen oud-leden afkomstig uit bijna alle fracties die graag bereid zal zijn om nieuwe leden over hun ervaringen te vertellen, waarschijnlijk meestal zonder hiervoor een bijzonder honorarium te willen ontvangen. Zij kunnen dit natuurlijk doen in het partijpolitieke kader van hun eigen vroegere fractie die daarvoor dan tijdig een kader moet scheppen. Zij kunnen het ook doen in het kader van training, opgezet door de Kamer zelf.

Conclusie

De verhouding tussen parlement en regering is in Nederland een andere dan in de Verenigde Staten. Niet alleen vanwege het verschil in schaal is een vergelijking met dat land wat betreft de ondersteuning van Kamerleden misleidend. De Kamer, in het bijzonder de Tweede Kamer, beschikt over allerlei bronnen voor advies en hulp die nog onvoldoende gebruikt worden.

In het laatste decennium is echter vooral de behoefte toegenomen aan het bevorderen van een parlementaire cultuur, gericht op effectiviteit, zowel van elk lid afzonderlijk als van het parlement als geheel. Hier ligt in de eerste plaats een taak voor politieke partijen die bij de kandidaatstelling een groter gewicht aan ervaring behoren te geven. In de tweede plaats kunnen fracties en Kamer zelf in de vorm van een intensief programma van kennismaking hiertoe bijdragen, o.a. met inschakeling van oud-leden.

Gezag en vertrouwen van de volksvertegenwoordiging

G. Schutte

“De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.” Met die al bijna twee eeuwen oude woorden van artikel 50 van de Grondwet wordt de functie van de Staten-Generaal – en daarmee ook van beide Kamers – kernachtig weergegeven. Het Nederlandse volk is in beide Kamers *vertegenwoordigd*. De Kamers vertegenwoordigen daarbij geen deelbelangen, maar het gehele volk en zijn er dus met het oog op het *algemeen belang*.

De kern van de functie van de Tweede Kamer mag op die manier duidelijk zijn aangegeven, dat wil niet zeggen dat daarmee ook duidelijk is wat in de hedendaagse praktijk van de Kamer en van een Kamerlid verwacht mag worden. Het Nederlandse volk van de 21ste eeuw verschilt in tal van opzichten van dat in vorige eeuwen. De verscheidenheid in opvattingen, gewoonten en belangen is sterk toegenomen.

Godsdienst en levensovertuiging zijn veel minder een samenbindende factor. Burgers kiezen niet meer primair voor een politieke partij vanwege een samenhangende politieke visie op overheid en samenleving, maar op grond van een mix van inhoudelijke en persoonlijke overwegingen. Het Nederlandse volk is dan ook meer dan voorheen een samenleving van ruim 16 miljoen individuen.

Het vertegenwoordigen van zo'n volk en het formuleren van wat in het algemeen belang is, stelt andere eisen aan de Kamer en een Kamerlid dan in een situatie waarin herkenbare opvattingen en groepen zich op een min of meer stabiele wijze tot elkaar verhouden.

Dit brengt mij tot de volgende met elkaar samenhangende stellingen:

1. *De ideale volksvertegenwoordiging vormt een weerspiegeling van de verscheidenheid van de Nederlandse samenleving.*
2. *De ideale volksvertegenwoordiger bestaat niet.*

Als groepen mensen zich niet vertegenwoordigd weten in de Kamer tast dit de representativiteit en daarmee het gezag van de Kamer aan. Dat betekent niet alleen dat er sprake moet zijn van een eerlijk kiesstelsel en een open wijze van kandidaatstelling, maar ook dat in de samenstelling en het feitelijk functioneren van de Kamer de verscheidenheid van de samenleving herkenbaar is.

Omdat de samenleving zo verscheiden is, is het ook niet mogelijk een ideaal type te schetsen van de mensen die de samenleving moeten vertegenwoordigen. Ieder Kamerlid moet oog hebben voor het algemeen belang. Maar wat in een concrete situatie in het algemeen belang is, welke afwegingen daarbij worden gemaakt en hoe gemaakte keuzen worden verwoord, is afhankelijk van politieke opvattingen en persoonlijke stijl van het individuele Kamerlid en zijn of haar fractie.

Niet iedere Nederlander behoeft zich in ieder individueel Kamerlid te kunnen herkennen; iedere Nederlander moet wel het vertrouwen kunnen hebben dat ook zijn opvattingen en belangen in het functioneren van de Kamer als geheel ertoe doen.

Geweten van het volk

Het volk vertegenwoordigen is geen doel op zichzelf. Het gaat erom, dat de burgers zich vertegenwoordigd weten bij de uitoefening van de overheidstaak. Hoe daarbij de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging precies is wordt in essentie beantwoord naar de regels van het staatsrecht maar ingevuld in de politieke praktijk. Meningsverschillen over de invulling zijn dan ook onvermijdelijk en kunnen voorwerp van politieke discussie zijn. Belangrijk is echter, dat de essentie in het oog gehouden wordt. Die is – in de woorden van de jurist/politicus Fabius – dat de Staten-Generaal *het geweten van het volk bij de overheid* zijn.

A.M. Donner vond dat daarmee het wezenlijke en het beperkte van de rol van de Staten-Generaal was weergegeven. Wat hij hierover een halve eeuw geleden schreef, kan ook voor vandaag gelden:

“Terwijl enerzijds het geweten niet kan handelen, maar alleen kan oordelen, zo is er anderzijds niets waar het geweten buiten staat. Daarom is het ook niet doenlijk precies de plaats aan te geven van de Staten-Generaal; is zij daarvoor te centraal, centraler nog dan die van de regering. De regering handelt, maar

kan alleen rustig handelen met instemming van haar geweten. Maar dat geweten kan ook zodanig onrust teweeg brengen, dat elk kordaat handelen onmogelijk wordt. Natuurlijk is het mogelijk zijn geweten met geweld tot zwijgen te brengen of het te overschreeuwen. Soms helpt het korte tijd, maar de gevolgen zijn dikwijls onaangenaam. Soms helpt het voorgoed, maar wee degenen, wien dat lukt.” 1)

De taken van regering en Staten-Generaal zijn dus duidelijk te onderscheiden, maar er is geen sprake van gescheiden domeinen. De regering regeert, maar niets valt buiten haar verantwoordingsplicht jegens de Staten-Generaal. Een Kamer die wil meeregeren legt haar eigen gewetensfunctie aan banden ('het geweten kan niet handelen'). Een Kamer die haar gewetensfunctie goed vervult, functioneert als een goede volksvertegenwoordiging.

Het zijn van volksvertegenwoordiger is dus niet een aparte functie van het Kamerlidmaatschap maar een aspect dat onlosmakelijk verbonden is aan het uitoefenen van de functies van een Kamerlid. Als volksvertegenwoordiger ('geweten van het volk') oefent hij zijn taken uit als medewetgever en controleur van het regeringsbeleid.

Dat vergt van de Kamer en het individuele Kamerlid dat zij een effectief gebruik maken van hun bevoegdheden tegenover de regering.

Dat brengt mij tot de volgende stelling:

3. De ideale volksvertegenwoordiging geniet gezag bij de regering en vertrouwen bij de burgers.

Gezag van de Kamer tegenover de regering is essentieel voor de werking van de parlementaire democratie. Gezag is echter geen rechtstreeks uitvloeisel van kiezerslegitimatie maar moet verworven worden door de manier waarop de gewetensfunctie wordt uitgeoefend.

Door het uitbrengen van hun stem spreken burgers vertrouwen uit in de partij en/of de kandidaat van hun keuze. Het is aan Kamerleden en hun fracties dit vertrouwen waar te maken. Het is echter aan de Kamer als geheel te werken aan vertrouwen in de werking van de parlementaire democratie als zodanig.

4. Een goede werking van de parlementaire democratie vereist zowel respect voor de rechten van het individuele Kamerlid als oog voor het functioneren van de Kamer als geheel.

Kenmerkend voor een democratie is niet alleen dat beslist wordt bij meerderheid van stemmen, maar ook dat de rechten van minderheden verzekerd zijn en gerespecteerd worden. Het vertrouwen in de Kamer als volksvertegenwoordiging zal dan ook mede gebaseerd zijn op de manier waarop de Kamer recht doet aan minderheden in de samenleving en in de Kamer. Het is echter de verantwoordelijkheid van de Kamer, zorg te dragen voor een adequate uitoefening van de taken van de Kamer en daarin de rechten van minderheden een plaats te geven. Op die manier kunnen Kamer en Kamerleden bevorderen, dat de Kamer gezag en vertrouwen geniet.

Openbaar debat

De gewetensfunctie van de Kamer komt primair tot haar recht in het *openbaar debat* tussen regering en Kamer. Daarom is het debat het belangrijkste instrument van de Kamer. Investeren in de kwaliteit van dit debat is dan ook een eerste vereiste. Deze kwaliteit wordt niet alleen bepaald door de inhoudelijke deskundigheid en de debatteerkunst van de deelnemers aan het debat. Belangrijker is dat de Kamer als volksvertegenwoordiging laat zien dat zij op een goed moment de relevante discussie voert. De Raad van State merkte daarover in zijn Jaarverslag 2007 op:

“Het inhoudelijke politieke debat in het parlement heeft in een democratie een eigen legitimerende functie wel te onderscheiden van het bestuurlijk optreden. Dat is de betekenis van het primaat van de politiek. Dat primaat houdt onder meer in dat de belangrijkste maatschappelijke problemen in het parlementaire debat aan de orde komen en van een (voorlopige) conclusie worden voorzien... Zonder parlementair debat kunnen maatschappelijke tegenstellingen voortwoekeren en kan de maatschappelijke polarisatie toenemen.”2)

Daarbij stuit de Kamer wel op een aantal problemen. Zo wordt de agenda van de Kamer voor een deel door externe factoren bepaald. Wetsvoorstellen moeten op tijd behandeld worden, ook als de actuele betekenis ervan niet zo duidelijk is. De begrotingswetten moeten vóór het kerstreces zijn aanvaard. Een goed inhoudelijk debat vergt tijd van voorbereiding. En niet in de laatste plaats: over de relevantie van een debat kan binnen de Kamer geheel verschillend worden gedacht.

Toch zou het afbreuk doen aan het gezag van en het vertrouwen in de Kamer als belangrijke actuele vraagstukken met een politieke dimensie niet tijdig tot een politiek debat leiden.

- 5. De Kameragenda dient in ieder geval ruimte te laten voor debat over belangrijke actuele vraagstukken met een politieke dimensie.*

Dat zo'n debat op het juiste moment kan worden gehouden is belangrijker dan de vraag of het plenair dan wel in commissieverband plaatsvindt. De gedachte dat een plenair debat welhaast per definitie van meer gewicht is dan een debat in commissieverband zou moeten worden losgelaten. De faciliteiten voor beide soorten vergaderingen zijn al in belangrijke mate gelijk. Ook een debat in een commissie kan worden afgesloten met het trekken van (voorlopige) conclusies.

De kwaliteit van een debat wordt overigens ook in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de deelnemers er inhoud aan geven. Een debat dient uiteraard goed voorbereid te zijn. Informatieve vragen zijn als het goed is tevoren (schriftelijk) gesteld of kunnen zo nodig in ander verband aan de orde komen. Het debat (overleg) zal zich toespitsen op hoofdzaken en gericht zijn op het trekken van conclusies. De beschikbare tijd moet voldoende zijn om zowel de woordvoerders als de minister(s) in twee termijnen te laten spreken, waarbij ook de minister aan een maximum spreektijd is gebonden.

- 6. Een debat zonder twee inhoudelijke termijnen tast het gezag van de Kamer aan.*

Vaak wordt een debat begonnen zonder dat vaststaat dat de Kamer inhoudelijk zal reageren op de reactie van de regering in eerste termijn. Dat geeft de regering de ruimte voor een brede algemene reactie met selectieve beantwoording van de inbreng van de kant van de Kamer. Op die manier komt de verantwoordingsfunctie van het debat in het gedrang en verwordt een debat tot een uitwisseling van informatie.

Inlichtingenrecht

Het inlichtingenrecht van de Kamer vormt de kern van de verantwoordingsplicht van de regering. De Grondwet geeft dit recht niet alleen aan de Kamer maar ook aan de individuele leden. De minister is tot antwoorden verplicht, met slechts het belang van de staat als uitzondering.³⁾ De hantering van het inlichtingenrecht ligt bij het Kamerlid en de Kamer. Zij beoordelen zelf de opportuniteit van de gevraagde inlichtingen. Klachten van ministers over de hoeveelheid zijn dus niet relevant.

Dat wil echter niet zeggen, dat het niet van belang is hoe de Kamer en de Kamerleden met dit recht omgaan. Integendeel, het gezag van de Kamer wordt er in belangrijke mate door bepaald. Kamerleden kunnen het vragenrecht vooral gebruiken voor eigen profilering. Dat zal de minister dan niet ontgaan en het zal de wijze van beantwoording kunnen beïnvloeden.

- 7. Het gezag en het vertrouwen van de Kamer zijn gediend met een strategisch gebruik van de instrumenten van de Kamer.*

De Kamer beschikt in het kader van het inlichtingenrecht over een veelheid van instrumenten. De meeste ervan worden op grote schaal gebruikt. Het jaar 2008 vestigde wat dat betreft weer nieuwe records. Algemeen wordt erkend, dat de wens om zich politiek te profileren daarbij een grote rol speelt. In een vertegenwoordigend stelsel is dit een legitieme wens.

De vraag is echter of altijd voldoende onderkend wordt welke gevolgen een veelvuldig en weinig gestructureerd gebruik heeft. Een instrument wordt bot als het gebruik ervan getuigt van de zoveelste opwelling van het moment. Als het antwoord van de regering er minder toe doet dan het stellen van de vraag, zal er van een serieuze verantwoording zelden sprake zijn.

Daarom behoort een instrument alleen te worden ingezet in het kader van een doordachte strategie. Vragen dienen zo te worden geformuleerd dat ze welhaast verplichten tot een concreet antwoord. Als de antwoorden niet naar tevredenheid zijn zal de vragensteller vervolgstappen paraat moeten hebben. Hetzij in de vorm van nadere vragen, hetzij door de zaak op een ander niveau te brengen, b.v. het aanvragen van een interpellatie of het initiëren van een algemeen overleg.

Als Kamerleden hun instrumenten zo hanteren, zal daar een belangrijke preventieve werking van uitgaan: ministers en ambtenaren die weten dat een Kamerlid serieus met zijn instrumenten omgaat zullen er wel voor waken hem met een kluitje in het riet te sturen. Zulke Kamerleden nemen ook hun kiezers serieus. Kiezers zijn er uiteindelijk niet bij gebaat dat Kamerleden van tijd tot tijd iets roepen; zij zijn erbij gebaat dat Kamerleden ook iets bereiken.

Het individuele karakter van het inlichtingenrecht betekent dat een Kamerlid nooit kan worden afgehouden van gebruik van dit recht. Maar terecht is er altijd onderscheid gemaakt tussen het recht als zodanig en de vorm waarin van het recht gebruik gemaakt wordt. Schriftelijke vragen kunnen altijd gesteld worden en zijn in beginsel ook vormvrij. Hooguit kan de Kamervoorzitter weigeren een vraag door te sturen, b.v. als de vraag gaat over een onderwerp waarover de minister geen enkele zeggenschap heeft. Maar de Voorzitter zal hier niet snel toe overgaan. De minister is mans genoeg om een domme vraag van een passend antwoord te voorzien, waardoor het kwaad zichzelf straft.

Hoe zwaarder het in te zetten instrument is, des te zwaarder ook het belang gaat wegen van de Kamer als geheel. Voor een spoeddebat is dan ook de toestemming van de Kamer nodig, al kan deze niet geweigerd worden als tenminste dertig leden erom vragen. De hantering van deze regel, die bedoeld is om de rechten van minderheden te garanderen, heeft er de laatste jaren toe geleid dat de agenda van de plenaire Kamervergaderingen in sterke mate beheerst wordt door op korte termijn te houden spoeddebatten. De dertig handtekeningen zijn over het algemeen eenvoudig te krijgen, omdat er altijd wel fracties zijn die op basis van wederkerigheid bereid zijn kleine minderheden procedureel de helpende hand te bieden. Het zou onjuist zijn, op grond hiervan te tornen aan het recht van een minderheid. Maar het zou evenzeer onjuist zijn het goed functioneren van de Kamer afhankelijk te maken van de medewerking van elke minderheid.

8. Het recht van dertig leden om een spoeddebat te entameren dient in stand te blijven. De Kamer als geheel beslist vervolgens over tijd en plaats van het debat.

Op deze manier blijft de Kamer verantwoordelijk voor de politieke agenda en krijgt de minderheid het debat waarom zij vraagt. Dat kan betekenen dat gekozen wordt voor een plenair debat, maar ook dat besloten wordt een debat of overleg in commissieverband te houden. Vanwege de principiële gelijkheid van beide vergadervormen kan de Kamer in vrijheid deze keuze maken.

Motie

Een belangrijk praktisch verschil tussen een plenair debat en een algemeen overleg is dat in zo'n overleg geen moties kunnen worden ingediend. Dit zou kunnen worden opgelost door het mogelijk te maken ook moties in te dienen tijdens een algemeen overleg. Het is echter zeer de vraag of dit de positie van de Kamer ten goede zou komen.

Het instrument van de motie is in de loop der jaren immers sterk van karakter veranderd. Ontleende het aanvankelijk zijn kracht vooral aan het feit dat de Kamer na een inhoudelijk debat uitspraak deed in een meningsverschil met de regering, in de loop der jaren is het meer geworden tot een profileringsinstrument, hetzij om een geboekt succesje vast te leggen, hetzij om te laten zien waar de indieners zich al dan niet tevergeefs voor hebben ingezet. Deze ontwikkeling leidde tot een vervijfvoudiging van het aantal moties in 20 jaar. Hierdoor fungeert de motie nog zelden als een instrument in het kader van de verantwoording door de minister.

De gewoonte om elk debat van enige importantie af te sluiten met soms tientallen moties heeft nog een ander negatief gevolg. De minister zal zijn reactie op de inbreng van de Kamer toespitsen op de onderwerpen waarover moties zijn aangekondigd of ingediend. Andere onderwerpen krijgen, zeker in tweede termijn, nauwelijks of geen aandacht. Een debat met de Kamer zal dan alleen nog tot heroverweging door de regering leiden voor zover de Kamer zich daarover in moties heeft uitgesproken.

De motiepraktijk tast dus in tweeërlei opzicht het gezag van de Kamer aan. Aangenomen moties zijn zelden van zodanig politiek gewicht dat ze nopen tot bijstelling van regeringsbeleid en het ontbreken van een expliciete Kameruitspraak zal worden geïnterpreteerd als instemming van de Kamer met het beleid.

9. Om het gezag van de Kamer te versterken is een selectief gebruik van moties noodzakelijk.

Hier ligt een eerste verantwoordelijkheid voor de fracties. Debatten moeten zo veel mogelijk eindigen in heldere conclusies, die terug te vinden zijn in het stenografisch verslag. De voorzitter van de vergadering formuleert deze conclusies. Woordvoerders kunnen in tweede termijn hetzelfde doen ten aanzien van eventuele minderheidsstandpunten. Moties voegen aan een goed gevoerd debat in beginsel niets toe. Als desondanks moties worden ingediend en gehandhaafd, zouden deze wegens overbodigheid dienen te worden verworpen. Moties die door de regering worden voorzien van kwalificaties als ‘ondersteuning van het beleid’ dienen door de indiener te worden ingetrokken of anders door de Kamer te worden verworpen. Zolang in de praktijk nog niet op deze manier met moties wordt omgegaan zou moeten worden afgezien van de mogelijkheid, ook tijdens algemene overleggen moties in te dienen.

VAO

Hiermee hangt de praktijk samen die gegroeid is rond de zgn. VAO's, vaak ten onrechte maar wel treffend aangeduid als Voortgezet Algemeen Overleg. De mogelijkheid hiertoe is geïntroduceerd om in een debat van enkele minuten de gelegenheid te bieden tot het indienen van moties over onderwerpen waarover een algemeen overleg is gevoerd. In de praktijk staat vaak vóór het algemeen overleg al vast dat om een VAO zal worden gevraagd en liggen de moties al in ontwerp klaar. Dat ondermijnt de waarde van het overleg, omdat het verloop ervan er kennelijk weinig toe doet. En het leidt tot belasting van de Kameragenda met tal van korte debatten, die de naam ‘debat’ meestal niet waard zijn. Dat dit schadelijk is voor het gezag en vertrouwen van de Kamer, zal duidelijk zijn.

10. Een verzoek om een VAO wordt alleen gehonoreerd als het berust op een besluit van de desbetreffende commissie.

Hierdoor wordt recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van de Kamer voor haar eigen agenda. Uitgangspunt zal moeten zijn dat het algemeen overleg in twee inhoudelijke termijnen is gevoerd en afgerond. Mocht de commissie van mening zijn dat dit niet het geval is, dan is voortzetting van het algemeen overleg, eventueel op een ander moment, de aangewezen weg. Alleen als de commissie – in meerderheid – van mening is dat er belangrijke argumenten zijn om aan de hand van het verslag van het algemeen overleg het debat plenair af te ronden, zou besloten kunnen worden een VAO aan te vragen. Aan de rechten van een minderheid wordt geen afbreuk gedaan als het algemeen overleg wordt afgesloten met heldere conclusies van de commissie en van eventuele minderheden.

Wetgeving

Als medewetgever is de Kamer rechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van ook voor burgers bindende regels. Door de rechten van amendement en van initiatief is er in beginsel sprake van een machtsevenwicht tussen regering en Tweede Kamer. Het karakter van wetgeving brengt met zich dat van deze rechten een zorgvuldig gebruik gemaakt moet worden. Een goede schriftelijke voorbereiding is essentieel voor het creëren van duidelijkheid over de politieke en juridische betekenis van de wet. Voor fracties is het leveren van een inbreng voor het verslag de meest geëigende weg om invloed uit te oefenen op inhoud en betekenis van de wet.

11. De hantering van de rechten van de Kamer als medewetgever bepaalt mede het gezag van de Kamer voor de rechtspraktijk.

Een zaak voor 150 leden

In gesprekken met Kamerleden blijkt dat de overtuiging breed gedragen wordt, dat minderheden in de Kamer ruime mogelijkheden moeten hebben om gebruik te maken van de instrumenten van de Kamer.

Maar tegelijk zijn velen ervan overtuigd dat de manier waarop minderheden en meerderheden hieraan invulling geven, de goede werking en het gezag van de Kamer benadelen. Kamerleden beïnvloeden elkaar: omdat collega's moties zullen indienen doen anderen het ook; omdat een overbodig debat nu eenmaal gehouden wordt is het geraden er ook aan mee te doen. Het belang van politieke profilering – of althans de wens te voorkomen dat alleen de concurrentie zich profileert – dreigt zodoende te prevaleren boven het gezag en het vertrouwen van de Kamer als geheel.

In een maatschappelijke organisatie kunnen zulke onbedoelde effecten in belangrijke mate worden tegengegaan door het maken van afspraken en het stellen van regels die erop gericht zijn het beoogde maatschappelijke doel optimaal te dienen. In de Kamer is dat veel moeilijker, omdat het tot de doelstelling van de Kamer behoort, ruimte te bieden aan divergerende opvattingen en gewoonten. Afspraken kunnen veelal alleen gemaakt worden als alle fracties ermee instemmen. Regelgeving in het Reglement van Orde kan al snel leiden tot normen die geen recht doen aan steeds wisselende feitelijke omstandigheden.

12. Om het gezag en vertrouwen van de Kamer hoog te houden is de medewerking van alle Kamerleden nodig.

Hierbij is in de eerste plaats te denken aan de fracties. Daar wordt de strategie bepaald met betrekking tot het gebruik van instrumenten. Een belangrijk punt van overweging dient daarbij te zijn, dat voordelen die wellicht op korte termijn voor de fractie kunnen worden behaald zich al vrij snel ook tegen de fractie kunnen keren omdat ze – mede door de reacties van anderen – het gezag en vertrouwen van de Kamer als geheel schaden.

Overleg tussen fracties en hun vertegenwoordigers in verschillende gremia is onmisbaar. Afspraken kunnen worden gemaakt tussen fractievoorzitters en –secretarissen, in de commissie voor de werkwijze, in het presidium en in de vaste commissies, waarbij gestreefd wordt naar een zo groot mogelijk draagvlak. De voorzitters van de Kamer en van de commissies, die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de gemaakte afspraken en geldende regels, behoren daarbij maximale steun te krijgen van de Kamer respectievelijk de commissie. De voorzitters plegen regelmatig onderling overleg over hun ervaringen daarbij.

De Kamer is geen geoliede organisatie en moet dat ook niet willen zijn. Een volk in verscheidenheid heeft recht op een volksvertegenwoordiging waarin diversiteit een ruime plaats heeft. Als dit echter gepaard gaat met de bereidheid, waar nodig tot werkbare afspraken te komen, zijn de voorwaarden aanwezig voor het ontwikkelen van gezag en vertrouwen.

Ook elk van de 150 Kamerleden kan uiteindelijk alleen goed functioneren in een Kamer die gezag inboezemt bij de regering en het vertrouwen geniet van brede lagen van de bevolking.

- 1) A.M. Donner, *Tussen het echte en het gemaakte*, Zwolle 1986, blz. 155.
- 2) Jaarverslag Raad van State 2007, blz. 30.
- 3) Artikel 68 Grondwet.

De parlementaire orde is een politieke orde

J.Th.J. van den Berg

[1] Politisering van de parlementaire orde

Het ontbreekt de Tweede Kamer en haar leden niet aan zelfkritiek en bereidheid het eigen gedrag en de eigen beslissingen onder ogen te zien. Dat neemt niet weg dat de Kamer wordt geconfronteerd met problemen en zwakheden die zich niet alleen lenen voor onderzoek maar ook vragen om een oplossing, terwijl tegelijkertijd dient te worden toegegeven dat deze oplossing niet zo maar binnen handbereik ligt².

Er bestaat jegens elkaar een aantal serieuze klachten over de explosieve groei van het aantal spoeddebatten, VAO's*, moties en (schriftelijke) vragen. Die nemen veel tijd in beslag zonder steeds tot indrukwekkend resultaat te leiden. Overigens beweert niemand dat dit ten koste gaat van ordelijk werk aan wetgeving. Wel menen sommige leden dat systematische begrotingsbehandeling eronder kan lijden. Vooral onzekerheid over plotselinge stemmingen belet leden zich aan afspraken buiten de Kamer te houden.

Daar tegenover staan klachten over al te vroegtijdige beëindiging van overleggen in commissievergaderingen, ruim voor de start van een mogelijk tweede termijn en zonder dat kritische vragen door bewindspersonen zijn beantwoord. Wat dan weer noopt tot een spoeddebat, waarvoor minder leden/fracties behoeven te worden gemobiliseerd dan voor voortzetting van commissievergaderingen. Beide vormen van kritiek, die als het ware een reactie op elkaar zijn, komen van alle kanten. Het gaat lang niet steeds om een discussie tussen aanhangers van de coalitie en vertegenwoordigers van de oppositie. Eveneens van alle kanten is er ernstige kritiek op de arrogante attitude en het hautaine gedrag van ministers en staatssecretarissen.

Zonder cijfers bij de hand te hebben: er vindt onmiskenbaar nogal wat gedrag plaats dat zich richt tegen de mores van het parlement. Er worden welbewust moties ingediend, ondanks dat bekend is dat daarvoor geen enkele steun zal bestaan; er worden VAO's aangevraagd en moties ingediend zonder dat sprake is geweest van voorafgaande deelname aan schriftelijke en mondelinge bespreking in de vaste commissies; spoeddebatten worden aangevraagd zonder dat van waarneembare spoed sprake is.

Samen met andere acties wijst dat op een doelbewuste politisering van de parlementaire orde. Met 'orde' wordt meer bedoeld dan alleen het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK). Daarin zijn ook begrepen de ongeschreven conventies, tradities en gedragsnormen die een gezelschap als de Kamer kenmerken. Blijkbaar is er sterke behoefte de 'gevestigde orde' in het parlement te lokaliseren om zich daar vervolgens van te kunnen distantiëren, om aan te tonen dat regels en mores niet slechts dienen ter handhaving van de orde maar ook ter bevestiging van parlementaire (en dus politieke) macht.

² Dit essay vormt 'work in progress'. Het is ten dele vrucht van een tiental lunchgesprekken met leden van de Tweede Kamer, onder leiding van oud-griffier mr. W.H. de Beaufort en samen met oud-lid van de Tweede Kamer, G.J. Schutte gevoerd. Voor het vele dat ik van die gesprekken heb geleerd ben ik de initiatiefneemster van deze gesprekken, Kamervoorzitter Verbeet, maar ook alle deelnemers zeer veel dank verschuldigd. Cijfermateriaal en uitvoerige annotatie heb ik bij dit essay weggelaten. In een later stadium hoop ik het stuk te bewerken, uitvoeriger toegelicht en voorzien van gedetailleerde bronvermelding. Voor de geïnteresseerde lezer geef ik aan het einde een overzicht van recente, belangwekkende literatuur over de hier besproken thema's.

* VAO staat voor Verslag Algemeen Overleg. Het betreft de plenaire afronding van een eerder gevoerd algemeen overleg in commissieverband. Het debat heeft de vorm van een tweeminutendebat (artikel 44a Reglement van Orde), bedoeld om moties te kunnen indienen.

Daarnaast is er sterke behoefte te tonen dat een parlement niet alleen dient om resultaten te bereiken (de definitie van “resultaat” staat voorts niet vast) en zo mogelijk compromissen te sluiten, maar ook als forum van expressie van eigen overtuiging alsook van overtuigingen en zorgen van het eigen electoraat. Daarbij kan wansucces juist behulpzaam zijn: in de Kamer wordt weliswaar niets bereikt, maar het profiel voor de kiezer wordt scherper en de electorale aantrekkingskracht kan, op weg naar verkiezingen, sterk groeien.

De meer gevestigde partijen reageren op provocatief en expressief gedrag van de collega's geïrriteerd en ook wel onthand. Geïrriteerd, omdat zulk gedrag onevenredig veel media-aandacht krijgt en niet past bij de eigen opvatting over goed Kamerlidmaatschap. Onthand, omdat het moeilijk argumenteren is met wie provoceert en primair op eigen expressie uit is of althans die schijn wekt. Zulk gedrag procedureel aanpakken doet de ‘gevestigde orde’ liever niet, hoewel zij over een meestal zeer ruime meerderheid beschikt. Daar manifesteert zich de vrees voor de dictatuur van de meerderheid die in de Tweede Kamer hoog ontwikkeld is. Een gefnuikte minderheid laat zich immers graag de rol van martelaar aanleunen.

Reglementswijzigingen die sedert de jaren zeventig zijn doorgevoerd, hebben in het algemeen onder meer als oogmerk gehad zelfs kleine minderheidsgroepen in de Tweede Kamer zo veel mogelijk ruimte te verschaffen. Daarin onderscheidt de Nederlandse Tweede Kamer zich van veel parlementen in het omliggende buitenland. Duidelijk is dat de Kamer tot in het recente verleden daarbij in de eerste plaats groepen voor ogen had als het GPV en de RPF (later ChristenUnie) of de SGP, die werden gezien als respectabel en tegelijk ongevaarlijk. De Centrum-Democraten golden weliswaar als heel wat minder respectabel, maar in feite even ongevaarlijk. Die werden naar vermogen genegeerd. Het summum van de zorg voor de parlementaire minderheden – tegelijk de trots van de toenmalige Kamervoorzitter Weisglas – was de dertig-ledenregeling van 2003, die spoeddebatten mogelijk maakte indien dertig leden daarom verzochten.

Zulk een parlementaire orde functioneert slechts, indien alle fracties in de Kamer deze *grosso modo* aanvaarden en beschouwen als een relatief apolitiek kader van gezamenlijk opereren. Zij verliest haar ventielwerking in het parlementaire debat, zodra minderheden er stelselmatig gebruik van maken om de parlementaire agenda naar hun hand te zetten. Dan gijzelt de minderheid de meerderheid. Dat roept onvermijdelijk de verleiding op, alsnog de macht van de meerderheid in te zetten en, bij voorbeeld, de dertig-ledenregeling af te schaffen wegens gebleken ‘misbruik’. Toegegeven, de steun voor afschaffing is tot op heden niet erg groot.

Expressieve politiek eist veel parlementaire ruimte op. Te veel? Gaat het trouwens alleen maar om een kwaal (als het dat al is) van partijen aan beide uitersten van het politieke spectrum? Of is bij andere partijen het opportunisme voldoende ontwikkeld om zich, als het zo uitkomt, ook expressief en weinig resultaatgericht te gedragen? Is de wijze van werken zoals die zich door de jaren heeft ontwikkeld en zoals die wordt beoefend door de ‘gevestigde orde’, wel in alle opzichten superieur en aanbevelenswaardig?

Om die vragen verder onder ogen te zien, volgt een aantal observaties. Ten dele zijn die van politiek-filosofische aard en ten dele zijn zij vrucht van parlementair-historisch onderzoek. De hoofdconclusie daarvan kan al vooraf worden geleverd, ook al omdat zij tamelijk voor de hand ligt: de parlementaire orde is een politieke orde. Ook het depolitiseren ervan is een zaak van bewust politiek handelen. Zij kan aan individuele parlementariërs en fracties ruimte verschaffen, zoals zij tevens aanpassing kan opdringen.

[2] Stijle n van representatie

Traditioneel wordt in de wetenschappelijke reflectie op het begrip vertegenwoordiging een onderscheid aangebracht die aan rechtsfenomenen is ontleend: die namelijk tussen ‘volmacht’ en ‘mandaat’. In het ene geval zou de volksvertegenwoordiger primair naar eigen overtuiging handelen, ook als zijn kiezers het niet met hem eens zouden zijn. In het andere geval zou hij zich in zijn handelen laten oriënteren door de opvatting onder zijn kiezers. Niet zelden wordt de tegenstelling als een dichotomie geformuleerd.

Het empirisch onderzoek onder parlementariërs laat zien dat het niet om een dichotomie gaat, maar om een glijdende schaal: de meeste parlementariërs zijn, naar de Amerikaanse term daarvoor, *politico's*. Het hangt van het vraagstuk respectievelijk de omstandigheden af wat zij zullen doen. De tegenstelling tussen volmacht en mandaat houdt trouwens weinig rekening met het bestaan en de functie van politieke partijen. Het lukt echter telkens weer de politicus die zich op beslissende momenten boven het kiezersoordeel verheft, moreel superieur te verklaren. De invloed van Edmund Burke is niet kapot te krijgen.

Een andere benadering is, meen ik, vruchtbaarder. Hannah Pitkin³ kiest voor een meer aan de praktijk ontleend onderscheid. Dat betreft vertegenwoordiging als *acting for*, handelen namens de kiezers maar wel op basis van eigen professionaliteit, zoals de advocaat dit doet. Hij representeert de belangen van zijn cliënt, maar doet dat op zijn eigen manier en met zijn eigen professionele instrumenten. Alleen het resultaat telt. Daar tegenover stelt Pitkin een vorm van representatie die zij definieert als *standing for*: staan voor de met kiezers gedeelde overtuigingen en idealen en deze uitdragen, ook als resultaat niet aanstonds is te verwachten. Het gaat om representatie die weet van getuigen en van de kracht van de retorica.

De paradox van de Nederlandse situatie is dat wij zowel een kiesstelsel, de evenredige vertegenwoordiging, als een politieke traditie, organisatie op basis van levensbeschouwing, kennen die vooral vertegenwoordiging als *standing for* honoreert, terwijl daar tegenover een uit de negentiende eeuw afkomstige parlementaire traditie is gegroeid, die bijna antiretorisch is en zich nu juist richt op *acting for* dus op resultaat.

Geen wonder dat er periodiek spanningen ontstaan tussen 'oude' representanten van het resultaat in de politiek en 'nieuwe' representanten van het politieke getuigenis. Ook hierbij is er overigens geen sprake van een zuivere dichotomie maar van een glijdende schaal. Wie kent niet het oud-Kamerlid Gert Schutte, die kan worden beschouwd als de typische representant van het getuigenis in de politiek, tevens vertegenwoordiger van een kleine partij, en tegelijk heel wel in staat te werken aan politiek resultaat? Wie kent daarnaast niet de huidige parlementariër, Fred Teeven, zeer gespitst op resultaat behalen maar tegelijk met een haarscherp oog voor de camera en dus voor het electorale effect van zijn doen en laten?

Pitkin laat een derde dimensie van vertegenwoordiging vrijwel onbesproken, wat ons in Nederland erg prettig uitkomt omdat het een taboe is van de vaderlandse parlementaire traditie. Parlementariërs kunnen immers niet alleen hun eigen overtuiging en partij organiseren maar ook individuele kiezers, door doelbewuste vorming van cliëntèle. Dit kan door individueel hulpbetoon aan kiezers, zoals dat in landen als België en Groot-Brittannië gebruikelijk is, of zelfs door systematische verdeling van maatschappelijke functies, voor zover de overheid op het benoemingsbeleid invloed heeft, zoals in België gebeurt, maar ook in Oostenrijk en Ierland. Als het om hogere ambtenaren gaat, gebeurt het ook wel in de Bondsrepubliek Duitsland. Cliëntèlevorming speelt zich af tussen ombudswerk enerzijds en cliëntelisme anderzijds als uiterste. Naast de bekende collectieve belangenbehartiging (van de middenstand bij voorbeeld of van werkende vrouwen) is er dus de individuele belangenbehartiging in het parlement.

In ons land blijkt in het wetenschappelijk onderzoek al dat collectieve belangenbehartiging en het parlement als 'marktplaats' lichtelijk taboe zijn en weinig respect genieten, hoezeer zij ook deel zijn van de parlementaire realiteit. Individuele belangenbehartiging wordt onmiddellijk gediskwalificeerd als cliëntelisme, op de rand dus van corruptie. Vooral in gemeenteraden leidt dat tot spanningen met allochtone raadsleden die niet bereid zijn te begrijpen dat het lidmaatschap van de raad niet ook dient voor maatschappelijk hulpbetoon. Vroeger werden veel zuidelijke Kamerleden van de KVP erop aangekeken, hoewel zij veel goed werk deden voor burgers die in het ambtelijk labyrint verdwaald waren geraakt of dreigden te raken.

³ Hannah Pitkin, The Concept of Representation, in: H.F. Pitkin (ed.), *Representation*, New York 1969, 1 – 23.

Al sinds de grondwetsherziening van 1848 en het type Kamerlid dat daarvan de vrucht was, toont de dominante cultuur een, internationaal vergeleken, uitzonderlijke allergie voor alles wat met individuele belangenbehartiging te maken heeft. Maar, ook al is systematisch beoefend cliëntelisme schadelijk voor enigszins zakelijke politieke besluitvorming en voor de rechtsgelijkheid, geldt dit dan ook voor alle individuele hulpbetoon? Behoort ook dat niet tot een legitieme vorm van representatie?

De conclusie van deze kleine excursie kan niet anders zijn dan dat er niet slechts één legitieme vorm of wijze van representatie bestaat die andere uitsluit. 'Handelen namens' en 'staan voor' zijn daarvan beide legitieme vormen, die heel wel naast elkaar kunnen bestaan en zelfs aan elkaar complementair zijn. Expressieve politiek en politiek die in de eerste plaats een overtuiging uitdraagt heeft een gerechtvaardigde plek naast een wijze van vertegenwoordigen die zakelijk en professioneel zoekt naar oplossing en compromis. Daarnaast zullen er steeds parlementariërs zijn die de even prozaïsche als reële belangen van individuele en groepen burgers in het oog houden. Parlementariërs en zelfs een parlement als geheel kunnen zwaartepunten aanbrengen, maar alle drie vormen verdienen hun eigen plek in elk parlement, ook het Nederlandse. Zeker het Nederlandse, waarin bij kiezers gewekte verwachtingen (vooral 'staan voor') nogal gemakkelijk worden getransformeerd tot 'acteren namens'.

[3] Parlementaire geschiedenis van representatiestijlen

De geschiedenis van politisering en depolitisering van de Nederlandse parlementaire orde moet ten dele nog worden geschreven. Voor de liefhebber is er overigens veel, nog toegankelijk, materiaal te vinden dat uiterst illustratief is voor oude opvattingen over het goede Kamerlidmaatschap in boekjes en boeken van negentiende-eeuwse waarnemers zoals Sagittarius, Castoretpollux, Netscher en Ising. Van de vroege twintigste eeuw zijn er de parlementaire portretten van Telegraafjournalist D. Hans, die een mooi beeld geven van hoe het destijds hoorde.

Intussen is er ook goed historisch werk over de parlementaire orde zoals het proefschrift van J. Turpijn, 'Mannen van gezag', het uiterst informatieve 'Over lijken' van P. Bootsma en C. Hoetink en het al oudere 'Wandelingen door de Handelingen' van N. Cramer. Informatief maar wel wat 'makkelijk' aangepakt, is 'Stijlen van leiderschap' van Henk te Velde. Hoewel het boek niet alleen over het parlement gaat, is over de parlementaire verrichtingen van kleine partijen tussen beide wereldoorlogen veel te vinden in 'Vrij vissen in het Vondelpark', het proefschrift van Koen Vossen. Het treft trouwens dat het Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2008, met als ondertitel 'Het feest van de democratie', onder andere aan parlementaire conventies en rituelen is gewijd.

Deze literatuur levert, tezamen met de aloude Handelingen, een aantal relevante bevindingen op.

[1] Het Nederlandse parlement wordt traditioneel gekenmerkt door een sterk juridische beleving van zijn taken en werkwijzen. Turpijn schrijft dat toe aan de liberalen rond Thorbecke na 1848, maar ten dele is het verschijnsel waarschijnlijk nog ouder. Onmiskenbaar hebben de negentiende-eeuwse liberalen er meer dan ooit een juristenvergadering van weten te maken, voor vele decennia. De vormgeving van de Handelingen is een van de voorbeelden van de juridische aanpak: niet wat werkelijk is gezegd is doorslaggevend, maar wat er staat na deugdelijke juridische controle. Dat gaat natuurlijk ten koste van spontane en expressieve formuleringen, in en buiten de Handelingen.

Dit verklaart ook de bijna antiretorische cultuur van de Tweede Kamer, waarop zij overigens dikwijls trots is geweest. Grote retorici, zoals Kuyper, Schaepman en Domela Nieuwenhuis in de negentiende eeuw, of zoals Cals en Gruijters in de late twintigste eeuw, werden door de collega's diep gewantrouwd en als arrogant beschreven. Ook de weerzin tegen Fortuyn in recente jaren moet ten dele daardoor worden verklaard.

[2] Er is steeds veel werk gemaakt van de 'waardigheid' van het parlement, die overigens onder andere daaruit bestond dat er (te) zacht werd gesproken en zo veel mogelijk in beleefde termen; niet rechtstreeks

tot elkaar maar, volgens voorschrift, via de Voorzitter. Door de slechte akoestiek in de oude vergaderzaal was een spreekgestoelte nodig, omdat anders de stenografische dienst helemaal niet meer verstond waarover de Kamerleden het hadden. Dit werd maar node toegestaan, pas vanaf 1888.

Emotionaliteit hoorde niet tot het aanvaarde repertoire dat bij deze waardigheid paste. Er ontstond een traditie van ‘zakelijkheid’ in bewoordingen en toon en daarmee een bewust afzetten tegen expressiever retorica zoals die van Kuyper of Troelstra, laat staan van de opvliegende sociaal-democraat H. Schaper.

Dat sloot een enkele tirade niet uit, bij voorbeeld om het taboe op directe belangenbehartiging in stand te houden. Thorbecke zelf, maar ook zijn politieke verwant Dullert, ging ongehoord te keer tegen de toenmalige premier F.A. van Hall toen die erin slaagde de liberale stemmen voor zijn spoorwegwet te krijgen. Stemmen die lijnrecht ingingen tegen liberale principes maar die niettemin moesten worden gegeven, wilden de liberale heren de volgende verkiezing in hun district overleven.

Tegenover de saaie zakelijkheid van de parlementaire retoriek, zo stelde al de latere liberaal Sam. van Houten, stond ‘het recht om niet te luisteren’. Wat wij nu beschouwen als het ‘recht’ te interrumperen, is veel meer bij toeval ontstaan en geaccepteerd geraakt dan dat dit van meet af aan de bedoeling was. Erg onbeleefd immers: elkaar in de rede vallen.

[3] Het volledige bewijs ervoor ontbreekt nog – daarvoor is meer kennis nodig van de ontwikkelingen tussen 1870 en 1910, een sterk vormende periode in ons parlementaire stelsel – maar ik kan mij niet aan de indruk onttrekken, dat vijftig jaar katholiek voorzitterschap (1920 – 1972) van de Tweede Kamer een verregaande invloed heeft uitgeoefend op wat in de Kamer tot de dag van vandaag wel en niet is toegestaan. “Stijlvol tot in de onderdeelen”, zo proclameerde Ruijs bij zijn aantreden als Kamervoorzitter; tot in het preutse is dat gehandhaafd door zijn opvolgers, van wie de laatste, Frans-Joseph van Thiel, nog de meest coulante is geweest. Door ruim een halve eeuw katholiek voorzitterschap is ook voeding gegeven aan het idee dat, juist in een democratie, het parlement in zijn doen en laten en in zijn gebruik van de taal ‘het goede voorbeeld’ zou moeten geven. De vraag is of dat daadwerkelijk de taak van de volksvertegenwoordiging is.

Overigens, zulke bijna preutse ordehandhaving riep natuurlijk tegendraads gedrag op en listige pogingen de straffe hand van de Voorzitter te ontgaan. Des te groter immers het succes bij de minder subtiel uitgevallen kiezers. De communist Marcus Bakker heeft er in zijn memoires, als het ware breed grijnzend, over verhaald. Tussen de beide wereldoorlogen had de Voorzitter uitgesproken moeilijke tijden dankzij het meer dan expressieve optreden van communisten en radicaal-socialisten enerzijds en fascist en nationaal-socialisten anderzijds. Hun optreden belastte de orde overigens te meer, omdat zij ook in het parlement de democratie beoogden te ondermijnen. D. Hans mag hebben gevonden dat de Voorzitter geen al te moeilijke taak had, hij schreef over de tijd rond 1910. De Voorzitters van de jaren dertig en veertig hadden het heel wat moeilijker. Mevrouw Verbeet is niet de eerste Kamervoorzitter voor wie het ambt af en toe ingewikkeld is⁴.

[4] Dat de parlementaire orde een uitgesproken politieke orde is, blijkt uit de wijze waarop nieuwe Kamerleden, die het complex aan regels en mores niet helemaal (willen) begrijpen, als *foeten* door hun oudere collegae worden behandeld. In de negentiende eeuw zijn daar al de nodige voorbeelden van te vinden: Kuyper werd in zijn eerste periode ongeveer weggepest; hetzelfde werd, vergeefs, geprobeerd bij de priester Schaepman (een priester in het parlement, dat kon toch niet?) en ietwat emotionele Kamerleden als Keuchenius en Haffmans. Aan dat soort ontgroening deed Thorbecke ijverig mee, als hem dat zo uitkwam.

⁴ De Griffier van de Tweede Kamer is, ten onrechte, nog nimmer voorwerp geweest van deugdelijk wetenschappelijk onderzoek. Zijn/haar functie in de parlementaire orde dreigt daardoor te worden onderschat.

[5] Daarnaast is er natuurlijk het opportunisme, vroeger en nu, van degenen die zich graag identificeren met de parlementaire mores en de zogenaamde consensus daarover. Huidige leden geven grif toe dat zij ook de middelen van de expressieve politiek opzoeken, als dat publicitair zo uitkomt, al was het maar onder het motto: wij kunnen nu eenmaal niet achterblijven. Beroemd is het voorbeeld van Marcel van Dam met zijn uitdrukking in 1983 dat de kiezers door het kabinet-Lubbers werden 'belubberd'. De premier toonde zich verontwaardigd en verkreeg daarvoor het applaus van zijn politieke vrienden in de Kamer, waarop Van Dam opperde benieuwd te zijn voor wie de kiezers zouden applaudisseren.

[6] De depolitisering van de omgangsvormen en vooral de meer recente 'technocratisering' van de parlementaire werkwijze, door Van Thiel vanaf 1963 ingezet, hebben een aantal voordelen gehad: de vervanging van afdelingen door vaste commissies en, na hun openbaarmaking, het vergrote gewicht van de commissies hebben het parlement versterkt. Nadeel daarvan is de verambtelijking van het parlementaire werk geweest, tot in de plenaire vergadering. Zoals oud-voorzitter Dolman ooit heeft opgemerkt: in de Kamer worden ambtelijke nota's voorgelezen, vaak met tussenkopjes en al. Kamerleden zochten prestige te winnen, niet bij het publiek of bij de minister, maar bij zijn deskundige ambtenaren. Het is wel zeker dat de volksvertegenwoordiging niet daarvoor is opgericht.

Nog een nadeel: een combinatie van zucht tot efficiency en opgejaagd worden door de media heeft schade toegebracht aan de betekenis van het proces van wetgeving. Wetgeving is niet alleen en misschien zelfs niet in de eerste plaats belangrijk door haar resultaat. Het proces ontleent zijn belang ook aan de omstandigheid dat het de ergste opwinding uit de actualiteit haalt, het vraagstuk van zijn haast ontdekt. Wetgeven is in hoge mate, als het goed is tenminste, 'onthaasten' en daarmee pacificeren. Voor een Kamer die voornamelijk en ten dele noodgedwongen uit sprinters bestaat, gelet op de voortdurende wisseling van leden, is dit lange-afstandslopen erg lastig geworden. De Kamerleden zijn liever elke dag 'verbijsterd', 'geschokt' en 'hoogst onaangenaam verrast'. De negentiende eeuw telde wellicht te veel bedaaide juristen in de Tweede Kamer; de huidige telt er te weinig.

Daarmee zijn wij terug in het heden.

[4] 'Een geprikkeld staatslichaam': kwalen en hun oplossing

Kritiek op het parlement en zijn functioneren is van alle tijden, dat staat wel vast. Dat geldt voor de leden van de Tweede Kamer zelf en voor de geïnteresseerde buitenwacht, de vaste commentatoren voorop. In de negentiende eeuw sprak parlementair geschiedschrijver en Eerste Kamerlid, W.J. van Welderen baron Rengers al over de motie als over 'deze veeltijds onbekookte gevoelsuiting van een geprikkeld staatslichaam'. Dit, nadat in 1866 bij de begrotingsbehandeling van Koloniën, de Tweede Kamer was geconfronteerd met vier moties, tevens de enige vier van dat parlementaire jaar. Behoedzaamheid met hedendaagse kritiek is dus wel op haar plaats.

Dat neemt niet weg dat de Kamerleden elkaar vandaag lichtelijk in de weg zitten en dat de waarnemer daar met enige verontrusting naar kijkt. Aan de ene kant zijn er het politieke activisme en soms zelfs ontregeling van het parlementaire werk die irriteren en waardoor de orde gepolitiseerd is geraakt. Aan de andere kant staat het ambtelijk gedetailleerde optreden, vaak nauwelijks minder activistisch, van een technocratisch ingestelde meerderheid. Daar wordt weer niet of onvoldoende gezien, dat politiek niet alleen een kwestie is van resultaat maar ook van expressie.

Maar vooral: men kan overal te veel van krijgen. Door een overmaat aan moties, VAO's, spoeddebatten en vragen komt om te beginnen de resultaatgerichte effectiviteit in het gedrang. De veelheid van gebruik maakt parlementaire instrumenten bot, gelet op de groeiende arrogantie en soms onbehouwenheid van ministers en staatssecretarissen, die geen reden meer hebben om bang te zijn van de Kamer. Daardoor lijkt de Tweede Kamer en elk van haar fracties ernstig verlies van gezag.

Wie behoefte heeft de expressieve kant van de politiek tot zijn recht te laten komen – daar is op zichzelf alle reden toe – is ermee gediend dat zijn expressie ook wordt gezien en gehoord. Als dat niet of onvoldoende gebeurt, omdat alles verdwijnt in het teveel, moet dat evenzeer te denken geven.

Om het wat onheus uit te drukken: het huidige gebruik van parlementaire invloedsmiddelen heeft veel weg van het afschieten van een schot hagel. Het meeste gaat er naast, maar je hoopt dat tenminste één of twee kogeltjes raak zijn: raak bij de opgewonden geraakte minister en/of raak bij snel opgewonden media. Het ontgaat echter ministers noch media dat de meeste kogeltjes ernaast zijn. Alleen de Handelingen zullen er melding van maken en verder niemand. Ook dat is niet bevorderlijk voor status en autoriteit van het parlement, evenmin van elk van de eraan deelnemende politieke groeperingen.

Expressieve partijen zoals de SP, PVV en Partij van de Dieren zijn geen CPN of NSB, die de democratie verwierpen en daarom het parlementaire werk doelbewust ontregelden en het tegelijk gebruikten als hun podium van propaganda. Alle partijen in de Kamer verwachten iets van de democratie en van hun werk in het parlement, al zullen vooral PVV en PvdD geen overdreven illusies hebben over hun overtuigingskracht bij andere fracties. Hun expressiviteit heeft natuurlijk iets te maken met gebrek aan overtuigingskracht in het parlement en de hoop, de kiezer wel te kunnen overtuigen, zoals dat eerder de SP blijkbaar aardig is gelukt. Ook voor deze partijen is effectiviteit, zij het een andere dan die van coalitiepartijen, uiteindelijk beslissend. Zelfs ‘martelaarschap’, als een fractie daarop uit is, heeft pas zin als het publiekelijk wordt opgemerkt.

Ook expressieve politiek is derhalve gebaat bij zuinigheid, zoals dat ook geldt voor de resultaatgerichte politiek. Beide ‘stromingen’ lijden nu onder elkaars teveel aan gebruik van parlementaire middelen, wat leidt tot ongeïnteresseerdheid bij media en tot cynisme onder de bevolking over ‘Haags gedoe’. Dat wordt er niet beter op als Kamerleden zelf publiekelijk over ‘Haags gedoe’ en ‘geneuzel’ gaan klagen. Dan is het tijd voor ‘bezuiniging’: niet met behulp van dwangmiddelen zoals reglementswijzigingen en waarschijnlijk ook niet door elkaar een gedragscode op te dringen. Het moet van andere benaderingen komen.

Al zou het geen kwaad kunnen als onderzoek zou worden gedaan naar de vraag of de grote reglementswijziging van 1993 haar houdbaarheidsdatum niet is genaderd. Het gedoe met het VAO, het in plenair debat brengen van verslagen van Algemene Overleggen, wijst op slijtageverschijnselen die tot nader beraad uitnodigen. De redding van het parlement mag er echter niet van worden verwacht.

Mijn suggestie zou zijn het in de volgende richting te zoeken.

[1] Alles begint ermee dat fracties en individuele leden van elkaar aanvaarden dat zij verschillend denken over de taak van de volksvertegenwoordiging; dat het niet slechts gaat om ‘*acting for*’ en beleidsresultaten boeken, maar dat er een legitieme plaats is voor ‘*standing for*’ in het parlement. De Duitse Bondsdag heeft het opgelost door een expliciete indeling van zijn werk in het ‘*Arbeitsparlament*’, dat zich vooral manifesteert in commissies, die in Berlijn meer tijd en ruimte krijgen dan bij ons, en het ‘*Redeparlament*’⁵, hoofdzakelijk plenair vergaderend, waar vooral de politieke expressie de ruimte krijgt, maar dan ook bij alle fracties, groot en klein. De ontwikkeling in het Britse Lagerhuis gaat overigens in dezelfde richting: politiek rumoer in de plenaire vergadering en degelijk werk in *select committees*. Dat betekent dat commissies meer tijd krijgen en wellicht meer bevoegdheden, maar dat zij hun werk ook zo organiseren dat er voor ministers en staatssecretarissen geen ontvluchten meer aan is. Zij mogen niet weg, voordat er behoorlijk antwoord is gegeven. Dat zou pleiten voor (meer) vergaderdagen waarop geen plenaire vergadering wordt gehouden maar louter commissievergaderingen, zoals dat in de BRD ook het geval is. Heel kleine fracties zullen hier moeite mee hebben, maar zij hebben het volste recht te kiezen tussen wat zij zien als belangrijke en onbelangrijke commissies.

⁵ Manfred G. Schmidt, *Das Politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München 2007, 150 – 151.

[2] Ruimte vergroten voor commissies, onder andere om zonder ‘stress’ met vertegenwoordigers van het kabinet te spreken (in een aantal commissies gaat dat ook uitstekend) zou beperking van de plenaire vergadertijd met zich brengen. Daarmee wordt de expressieve politiek niet afgeknepen, maar worden er grenzen in de tijd aan gesteld. Dat zou een heilzame werking kunnen hebben, indien elke fractie beseft dat het ‘schot hagel’ niet alleen onprofessioneel is en schadelijk voor het gezagvol opereren van de Tweede Kamer als geheel, maar, in het beeld van het publiek, ook van elk fractie afzonderlijk. Naar goede Nederlandse traditie zal de meerderheid minderheden, ook kleine, blijvend dienen te ontzien: in commissies door ruim baan te geven aan kritische vragen en in de plenaire vergadering aan het politieke getuigenis.

Ruim baan geven is echter niet hetzelfde als zich laten gijzelen door welke minderheid ook. Als fracties er een gewoonte van zouden gaan maken hun werk in de Kamercommissies niet of niet serieus meer te doen, is er des te minder reden om deze te ontzien zodra zij, naar aanleiding van een algemeen overleg, heropening van de discussie in de plenaire vergadering vragen, bij voorbeeld om moties in te dienen. Als de aanleiding voor aanvraag tot spoeddebat al te mager is, zou de nu beleefde ‘solidariteit’ van collega’s voor herziening in aanmerking moeten komen.

Voorts, als dertig leden om een spoeddebat vragen, betekent dat nog niet dat alle honderdvijftig leden verplicht zijn eraan deel te nemen. Per keer zouden de andere fracties moeten beslissen of zij mee zullen doen. Dat heeft niets met boycot te maken, laat staan met een *cordon sanitaire*, zoals in een nogal dom commentaar in NRC-Handelsblad⁶ onlangs stond te lezen. (Daarin werd echter wel een pleidooi geleverd voor afschaffing van de dertig-ledenregeling. En dat zou geen *cordon sanitaire* zijn?) Het heeft alles te maken met het intelligent hanteren van een eigen opvatting over het goede Kamerlidmaatschap zonder een ander van zijn interpretatie te beroven, maar ook zonder zich erdoor te laten vastzetten. Ook de meerderheid heeft recht op haar expressieve politiek.

[4] Als het gaat om herindeling van tijd en aandacht, zou de Tweede Kamer de bevolking een dienst bewijzen als zij zich veel intensiever zou gaan bezighouden met de Europese regelgeving, zowel vóór de hoofdwat als erna.

Het is nog steeds erg jammer dat de Tweede Kamer zich het door de liberale collega Ten Broeke voorgestelde parlementaire behandelingsvoorboud uit handen heeft laten slaan. Het zou, beter dan het aftreksel dat ervoor in de plaats is gekomen, de Kamer hebben gestimuleerd om zich tijdig met voorgenomen Europese regelgeving te bemoeien en dat niet over te laten aan het kabinet, of liever: aan weinig gecontroleerde ambtenaren die op en neer reizen naar Brussel. Het zou de Kamer eveneens stimuleren, zich niet alleen met de vraag naar de subsidiariteit of evenredigheid te belasten (waarin het Verdrag van Lissabon voorziet) maar ook met de Europese regelgeving in het algemeen. Nationale parlementen zijn acteurs geworden op het Europese wetgevingstoneel; dat toneel hoeven zij niet helemaal over te laten aan ministers en staatssecretarissen, laat staan nationale ambtenaren.

Ook achteraf zou de parlementaire bemoeienis sterker kunnen zijn. Niet om nog eens de politieke verdiensten van een Europese richtlijn te wegen, want dat heeft dan geen zin meer, maar wel om naar een paar andere dingen te kijken. Bij voorbeeld, is de implementatiewetgeving wel de best mogelijke of had het ook anders, eenvoudiger en beter uitvoerbaar gekund? Of die andere bekende vraag: gaat het om de zuivere implementatie van een richtlijn of is er weer een complete kerstboom met eigen aanvullende voorschriften overheen gehangen?

Zou het trouwens geen aanbeveling verdienen, van de regering te verlangen dat wetsvoorstellen of concept-AMvB’s die uitvoering geven aan een Europese richtlijn, op een aparte wijze worden

⁶ Frank Vermeulen, Codex Parlementarius versus de terugkeer van de politiek, in: *NRC-Handelsblad*, 21 november 2008.

genummerd, zoals dat ook met koninkrijkswetgeving gebeurt? Zo ontstaat een heel eenvoudig hulpmiddel om Kamerleden te alarmeren dat zij met Europese regelgeving te maken hebben en dat hun bemoeienissen dus een ander karakter dienen aan te nemen dan wanneer zij de gebruikelijke nationale wetgeving voor hun neus krijgen.

[4] De Europese regelproductie zal nog wel even op volle kracht voortgaan, maar men mag aannemen dat in eigen land het besef is doorgedrongen dat het niet meer automatisch een verdienste is om als minister nieuwe wetgeving of beleidsnota's op zijn of haar naam te schrijven. Natuurlijk zal er behoefte blijven aan herziening van beleid en regelgeving, maar men moet hopen dat het motto 'presteren door reguleren' zijn beste tijd heeft gehad. De Tweede Kamer zou dit dan ook niet meer van de regering moeten verlangen. Veel sturen en bijsturen kan immers heel goed met de bestaande wetgeving.

Dit besef zou ruimte verschaffen voor een laatste verschuiving van aandacht die mij voor de Kamer wenselijk lijkt: die van productie naar onderzoek; zo men wil, van medewetgeving naar systematische controle. De Kamer blijkt immers in staat voortreffelijk onderzoek te doen naar de uitwerking van overheidsbeleid. Zij stelt zichzelf eigenlijk nog te weinig de vraag hoe de 'zegeningen' van de wet en het beleid bij de bevolking zijn aangeland. Als zij dat wel zou doen, wordt er veel opengebrouwen en komt er veel relevante informatie aan het licht. In de meest recente jaren hebben Kamercommissies onder voorzitterschap van Stef Blok, respectievelijk Adri Duivesteijn en Jeroen Dijsselbloem veel gekwalificeerd werk verricht, al leidden hun producten natuurlijk ook tot hartige discussie over de verdiensten ervan. Dit alles, zonder de enquêtebevoegdheden te hoeven hanteren. Een intensieve belangstelling voor de zegeningen van het overheidshandelen past bij uitstek bij een kritische alsook constructieve vertegenwoordiging van het volk. Daarin is zowel voor expressieve vormen van representatie als voor doelgerichte aanpak alle ruimte. Het vereist wel heel hard en heel professioneel werken. Dat mogen wij van onze volksvertegenwoordigers toch wel verwachten? Ook hierbij valt trouwens te leren van het Britse Lagerhuis⁷.

Dat de Tweede Kamer elke poging om bij regeerakkoord afbreuk te doen aan deze hoofdtaak van het parlement, vierkant moet afwijzen, spreekt vanzelf. Daar gaat een regeerakkoord niet over.

J.Th.J. van den Berg,
emeritus hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Universiteit Leiden en honorair hoogleraar parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht.

Literatuur:

Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de democratie*, Den Haag (ROB), 2007.

C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2008. Het feest van de democratie. Rituelen, symbolen en tradities*, Amsterdam 2008.

J.Th.J. van den Berg, Parlementariërs in tijden van politieke turbulentie, in: Kees Aarts e.a. (red.), *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Utrecht 2007, 139 – 164.

J.Th.J. van den Berg, Het parlement: één instelling, drie instituties, in: Idem e.a. (red.), *Het Parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, Nijmegen 2007, 15 – 37.

⁷ L.F.M. Verhey, *De zwoegers uit het vooronder. Over ambtelijke taakuitoefening, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle*, (oratie UM), Deventer 2001.

Peter Bootsma en Carla Hoetink, *Over lijken. Ontoelaatbaar taalgebruik in de Tweede Kamer*, Amsterdam 2006.

N. Cramer, *Wandelingen door de Handelingen*, 's Gravenhage 1974.

J. Kooiman, *Over de Kamer gesproken*, 's Gravenhage 1976.

M.P.C.M. van Schendelen e.a. (red.), *'Leden van de Staten-Generaal,...'. Kamerleden over de werking van het parlement*, 's Gravenhage 1981.

J.J.A. Thomassen e.a. (red.), *De Geachte Afgevaardigde. Hoe Kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg 1992.

Jouke Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848 – 1888*, Amsterdam 2008.

Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam 2002.

Koen Vossen, *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine partijen in Nederland 1918 – 1940*.