

Enkele beschouwingen over veranderingen in de wijze van wilsvorming in de Tweede Kamer

L. E. M. Klinkers

Als drie belangrijke permanente elementen in het proces van beleidsvorming onderscheidt Leemans¹: informatie, communicatie en wilsvorming. Het derde, de wilsvorming, gaat vooraf aan (een groot aantal) besluiten of keuzen, bewuste handelingen. Het keuzegedrag in een organisatie wordt zijns inziens vooral bepaald door deze wilsvorming.

In dit artikel worden veranderingen in de wijze van wilsvorming in de Tweede Kamer geïndiceerd naar recentelijk doorgevoerde wijzigingen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, namelijk een nieuwe manier van behandelen van ministeriële nota's in openbare commissievergaderingen.

De wijziging van het Reglement van Orde

Tussen september 1974 en juli 1975 zijn niet minder dan 45 ministeriële nota's ter behandeling aan de Tweede Kamer aangeboden,² meer dan twee en een half maal zoveel als het jaar daarvoor, en met een omvang van meer dan 2000 bladzijden.³

Die nota's betreffen vele en uiteenlopende onderwerpen, waarvoor één of meer ministers verantwoordelijk zijn. Met het merendeel der nota's beoogt een bewindsman te peilen hoe de kansen voor toekomstige wetsontwerpen in de Kamer zullen liggen.

Door het ontbreken van een vastgelegde procedure ter bespreking van dergelijke stukken ontstaat er een wijze van behandelen, die steeds minder blijkt te voldoen. Dat brengt de Commissie inzake de Werkwijze der Kamer er toe, voor te stellen het Reglement zodanig te wijzigen dat de behandeling van nota's doelmatiger, efficiënter en democratischer kan plaatsvinden. Voor de inhoud en de behandeling van die voorstellen — en de wijzigingen die zij tijdens die behandeling ondergingen — moet hier kortheidshalve worden verwezen naar de betreffende kamerstukken.⁴

In korte trekken gelden nu de volgende regels voor het behandelen van nota's:

- alle ministeriële nota's moeten behandeld worden in een openbare commissievergadering⁵;
- het opstellen van een agenda voor zo'n vergadering is facultatief;
- nota's moeten, tenzij een eventuele agenda anders luidt, in twee delen worden besproken, namelijk algemene beschouwingen, gevolgd door een hoofdstuks- en/of paragraafsgewijze behandeling;

- het is niet mogelijk reeds vanaf het moment waarop een agenda is vastgesteld moties te kunnen indienen⁶;
- de wijze van voorbereiden van een openbare commissievergadering is vrij;
- in beginsel is beraad over een nota *in de Kamer uitgesloten*, tenzij men moties wenst te wijzigen of in te dienen.

Oorspronkelijk is het instituut van de openbare commissievergadering bedoeld als voorbereiding van de plenaire beraadslaging, waarbij de 'Handelingen' van de commissievergadering de plaats zouden innemen van Voorlopig Verslag, Memorie van Antwoord en Eindverslag.⁷ Dat is langzaam maar zeker uit de hand gelopen: de openbare commissievergaderingen hebben steeds meer algemene beraadslagingen geproduceerd.

De nu gerealiseerde wijziging van het Reglement is radicaal: men stapt af van het oorspronkelijke uitgangspunt van de openbare commissievergadering als voorbereiding van het plenaire debat, en kiest ervoor 'de openbare commissievergadering in het algemeen te beschouwen als een 'mini'-Kamervergadering (—) na afloop waarvan in het algemeen voor de volle Kamer slechts resten de stemmingen, inclusief stemverklaringen, over de in de openbare commissievergadering — en eventueel daarna — ingediende moties en amendementen', met dien verstande dat dit slechts geldt voor de behandeling van nota's.⁸

De idee om het Reglement van Orde te wijzigen vindt voornamelijk haar grondslag in het doorgaans overladen⁹ programma van de Kamerleden, meer in het bijzonder in de beperkte plenaire vergaderingstijd. Nota's voortaan inhoudelijk geheel in een ocv behandelen geeft in beginsel ruimte op de plenaire

Dr. L. E. M. Klinkers (1943) is als wetenschappelijk hoofdmedewerker voor bestuurskunde verbonden aan het Instituut voor Staats- en Administratief Recht van de Juridische Faculteit van de Rijksuniversiteit Utrecht. Publiceerde recentelijk o.a.: *Openbaarheid van bestuur* (proefschrift, 1974, Den Haag). Adres: p/a Instituut voor Staatsrecht, Oorsprongpark 12, Utrecht, tel. 030—316043.

agenda. Het is echter de vraag of daarmee de wezenlijke problematiek in de kern wordt geraakt.

De wijziging van het Reglement is een maatregel tot reorganisatie van het conversieproces, in die zin dat het vergaderen over één input-element, de nota, wordt verplaatst van plek X naar plek Y. In het geheel van de werkzaamheden van de Kamer levert dat een tijdswinst op van 100 %: men kan nu door verdeling der werkzaamheden op meer plaatsen tegelijk bezig zijn.

In de totale vergadertijd over nota's hoeft dat echter geen extra ruimte op te leveren, want, zoals de Commissie opmerkt: 'Wordt schriftelijke voorbereiding gewenst, desnoods in de vorm van voorlopig verslag, memorie van antwoord enz., dan dient de commissie daarin vrij te zijn'¹⁰: een hele echte Kamerprocedure dus, met alles erop en eraan, waarbij het voorvoegsel 'mini' alleen slaat op het beperkt aantal deelnemers en niet op beperktere vergadertijd.

De kern van het probleem wordt niet geraakt. Hoewel bijvoorbeeld Kappeijne van de Copello¹¹ en Van der Spek¹² zich diepgaand en kritisch uitlaten over de *oorzaak* van de problematische situatie — het aantal en de aard der nota's — leidt dat niet tot een fundamentele aanpak daarvan. Dat *kon* ook niet, want de Commissie, noch de Kamer had de intentie of de opdracht die zaak ten gronde te bestuderen. Daarom kan men ook niemand verwijten, dat aan de kern van de zaak is voorbij gegaan.

Staatsrechtelijk en bestuurskundig gedrag: aandacht richten op input

De draagwijdte van de wijziging van het Reglement van Orde kan van groter staatsrechtelijk en bestuurskundig belang zijn dan men wellicht beseft. Er zijn tenminste twee principiële verschillen met de voorgaande situatie.

In de eerste plaats het verschil tussen de behandeling van een nota in een echte Kamervergadering of in een openbare commissievergadering. We krijgen nu niet alleen een veelvoud van 'Tweede Kamers in mini-gedaante', maar daarin kan ook nog op een geheel andere wijze overleg worden gepleegd met ambtenaren en adviseurs van Kamerleden dan in een plenair debat mogelijk of gebruikelijk is. In de tweede plaats het verschil tussen een openbare commissievergadering ter behandeling van een wetsontwerp en een ter behandeling van een nota. Bij de

behandeling van een wetsontwerp is er al enige tijd sprake van een mini-achtig gebeuren. Echter, een mini-Kamervergadering houden voor de behandeling van een nota betekent dat de parlementaire besluitvorming in een veel vroeger stadium van het beleidsproces aanvangt.

Aldus is op twee manieren in de wijze van wilsvorming van de Tweede Kamer een structurele verandering aangebracht, ook al zal men dat op dit ogenblik nog niet in volle omvang als zodanig ervaren.

In dat perspectief vragen twee zaken de aandacht. Men heeft weliswaar in het geheel der werkzaamheden extra vergadertijd gecreëerd, maar daarmee is nog niet gegarandeerd dat men minder en effectiever kan vergaderen over nota's, terwijl juist daarheen zich de kern van de parlementaire besluitvorming beweegt. Bovendien heeft er nog geen fundamentele discussie over 'de nota' kunnen plaatsvinden. Staatsrechtelijke en bestuurskundige aspecten van beide zaken dienen echter zo spoedig mogelijk expliciet te worden gemaakt, al was het maar om te voorkomen dat Kamerleden ten onder gaan aan een verschijnsel — aantal en aard der nota's — dat onvoldoende is gediagnosticeerd.

Minder nota's aanbieden zou al meteen verlichting in het conversieproces bieden. Of dat verstandig zou zijn is echter de vraag. Die nota's dienen niet alleen als grondmateriaal voor de besluitvorming in de Kamer, maar tevens — en in niet onbelangrijke mate — als informatiemateriaal voor de publieke opinie. Het getal der nota's zonder meer verkleinen zou dus niet zo gelukkig hoeven te zijn. Daarom lijkt het nuttig de aandacht te richten op het aanbrengen van veranderingen in de *aard* der nota's, een input-kwestie dus in eerste aanleg ressorterende onder de verantwoordelijkheid van het kabinet.

Nota's in het perspectief van communicatie en beleid

Wat men onder een nota zou moeten verstaan is nog onvoldoende duidelijk. Het behoorde niet tot de verantwoordelijkheid van de Commissie inzake de Werkwijze der Kamer om een nadere definitie van het begrip nota te geven.¹³ Den Uyl, in zijn hoedanigheid van minister van algemene zaken, heeft wel een drietal motieven geschetst die aan het presenteren van nota's aan de Kamer ten grondslag kunnen liggen,¹⁴ maar daarmee is de nota niet als zodanig in kaart gebracht. Ook recente wetenschap-

pelijke publicaties bieden nog geen stabiliserend perspectief.¹⁵ Het lijkt daarom nuttig eerst een poging te doen enige lijn aan te brengen in het verschijnsel nota.

Daaraan kan men tenminste twee kenmerken onderscheiden: een *vorm* en een *inhoud*. De vorm betreft het feit dat er steeds sprake is van een geschrift, een uitingvorm van verbale communicatie. De inhoud betreft het feit dat elke nota hoe dan ook, te maken heeft met de taakopdracht van een minister, zodat hier sprake is van een uiting van beleid (voeren). Hieronder wordt geprobeerd uit de theorie omtrent communicatie en beleid die aspecten af te leiden, die een *conceptual framework* zouden kunnen verschaffen voor het verschijnsel nota.

In het bestek van dit artikel is van belang dat men met *communicatie* vijf doelen kan nastreven,¹⁶ te weten een informatief, persuatief, directief, commentarierend en diverterend doel.

Van een ministeriële nota aan de Tweede Kamer kan bezwaarlijk worden aangenomen dat deze directieve, dan wel diverterende bedoelingen zou kunnen hebben. Blijven dus over de nota's met het doel informatie te verschaffen, te overtuigen of commentaar te leveren.

In één nota kunnen uiteraard die drie doelen in meer of mindere mate *tegelijk* tot uitdrukking komen. Dat maakt het notawerk van de Kamer mede zo bijzonder moeilijk. Een van de essentialia van zinvolle communicatie is namelijk dat de boodschap van een zender, in casu een minister, door de ontvanger, in casu de Kamer, begrepen moet kunnen worden. Zo niet, dan spreekt men van zinloze communicatie, hetgeen door vermenging van doelen in een nota licht kan geschieden.

De omschrijving van het begrip *beleid* door Hoogerwerf heeft in Nederland algemeen ingang gevonden en luidt: 'een min of meer weloverwogen streven bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken'.¹⁷

Het kernwoord in die zin is m.i. het woordje 'streven'. Hoogerwerf verstaat er onder: 'de opvattingen en gedragingen gericht op het bereiken van de gekozen doeleinden met de gekozen middelen in de gekozen tijdsvolgorde'.¹⁸

Zonder het daarover oneens te willen zijn geef ik ter verklaring van de betekenis van dat woord 'streven' de voorkeur aan een andere formulering, luidende: *het bezig zijn met het omzetten (converte-*

ren) van een ongewenste situatie in een gewenste situatie. Dat is iets wat de mens van het begin tot het einde der tijden doet, op verschillende niveaus van abstractie.

Wat de overheid onderscheidt van de gemiddelde burger in diens alledaagse beleid is het feit dat zij door de complexiteit van haar taakstelling het systeem van beleidsvoeren op een hoger niveau van abstractie moet hanteren om ongewenste situaties omgebogen te krijgen.

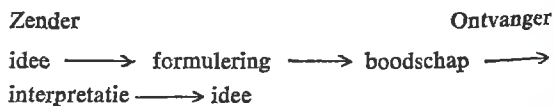
Die hogere graad van abstractie kan men o.a. nabij halen door de complexe werkelijkheid tot hanteerbare delen te reduceren middels het ontwerpen van een model, in casu een beleidsmodel.

Hiermee wordt bedoeld aan te geven, dat de beleidvoerende overheid er verstandig aan doet aan haar beleidvoeren een systeem ten grondslag te leggen. Van dat systeem weten we inmiddels dat het uit tenminste de volgende samenstellende bestanddelen bestaat: het voorbereiden, vaststellen, uitvoeren en evalueren van het beleid.

De — binnen de context van dit artikel bedoelde — nota's horen thuis in de beleidsvoorbereidende fase. Wat daarin precies gebeurt, of moet gebeuren, lijkt van groot belang, omdat de vorm en inhoud van de *beleidsvaststellende* fase hoofdzakelijk afhangt van het politieke element waarvan de eerste fase doordrenkt is.

Daarin immers zal de beleidvoerder in elk geval aan zichzelf en anderen duidelijk moeten maken hoe hij de werkelijkheid, waaraan hij ongewenste aspecten ziet, waarneemt; welke problemen daarin verscholen gaan; welke problemen hij wil oplossen en waarom; welke gewenste situatie hij nastreeft en waarom. In de beleidsvaststellende fase geeft hij dan aan via welke doeleinden- en middelenhiërarchie hij denkt te werk te moeten gaan.

Hierboven stelde ik: als de ontvanger van een boodschap deze niet begrijpt is er sprake van zinloze communicatie. Die uitspraak is gebaseerd op de regel dat het proces van communicatie bestaat uit de volgende hoofdelementen⁹:



In termen van een ministeriële nota:

- de *idee* is de beleidsconceptie (van ongewenst naar gewenst) van een of meer ministers: zender in het communicatieproces;
- de *formulering* betreft de codering van de beleidsconceptie in woorden en zinnen in
- de *boodschap*, bestaande uit het geheel van zinnen, samengevat in een nota;
- de *interpretatie* behelst het decoderen van, in de boodschap vervatte, tekst door de Tweede Kamer: ontvanger in het communicatieproces;
- de *idee* is het resultaat van het decoderingsproces en moet gelijk zijn aan de idee van de zender; dat betekent geenszins dat zender en ontvanger het met elkaar eens zouden moeten zijn; het betekent slechts dat er pas sprake is van communicatie tussen beide als de ontvanger begrijpt waar de zender het over heeft; daarna kan men van mening gaan verschillen.²⁰

Op de lijn zender-ontvanger kunnen zich semantische storingen voordoen,²¹ bijvoorbeeld veroorzaakt door:

- het niet duidelijk zijn van een tekst uit een oogpunt van controleerbaarheid;
- het niet voldoen van redeneringen aan eisen van een logische redenering;
- het niet systematisch opgebouw zijn van het (beleids)betoon.

In het bestek van dit artikel is de laatste factor de belangrijkste: de te hanteren beleidssystematiek, of anders gezegd: aan welke beleidstechnische aspecten dient men in een nota aandacht te schenken?

Als een nota niet op bepaalde systematische wijze is gecodeerd kan de Tweede Kamer de daarin vervatte boodschap niet begrijpen, omdat de ontvanger van een niet systematisch gecodeerd boodschap domweg niet in staat is via decoding tot de door de zender bedoelde idee te komen.²²

Kortom, een beleidsvoerder die zijn beleid een kans van slagen wil geven moet tenminste degene die erover moet beslissen in de gelegenheid stellen het te kunnen begrijpen. Tot dat doel zou het nuttig zijn een nota te laten beantwoorden aan bepaalde beleidstechnische eisen door op controleerbare en logische wijzen tenminste aan te geven:

- a wat men waarneemt in de maatschappelijke werkelijkheid waaraan men problematische aspecten meent te moeten onderkennen;
- b op welke feiten men die waarneming baseert;

- c hoe men dat waargenomen waardeert, in termen van ongewenst-gewenst;
- d waarom men dat zo waardeert (argumenten, politieke datum);
- e welke de oorzaken zijn van de waargenomen en als ongewenst gewaardeerde werkelijkheid;
- f dat die oorzaken, en geen andere, de werkelijke problemen zijn die overwonnen moeten worden om een bijdrage te leveren aan het dichterbij komen van die gewenste situatie in de toekomst.

De beleidstechnische waarde van een aantal nota's

De afgelopen jaren is in het kader van het bestuurskundig onderwijs aan de juridische faculteit te Utrecht een niet-onaanzienlijk aantal ministeriële nota's bestudeerd en getoetst aan de elementen a t/m f van de beleidssystematiek, die hiervoor beschreven is. Dat heeft moeten leiden tot de conclusie, dat de *beleidstechnische waarde* van die nota's nihil is: de betreffende beleidsvoornemens kunnen geen kans van slagen hebben.²³

In beeldspraak: als men voor een wedstrijd Ajax–Feijenoord een, in alle opzichten, *gave* voetbal verschaft garandeert dat nog niet een *gave* voetbalwedstrijd; als men echter een *lege* bal verstrekt mag men niet verwachten dat het streven naar een *gave* wedstrijd een kans van slagen heeft.

In een ander perspectief dan dat van de beleidstechnische waarde – bijvoorbeeld in dat van de informatie-waarde voor de bevolking – hebben die nota's zeker wel hun nut (gehad), zoals hieronder zal blijken. Het kabinet Den Uyl valt ook te prijzen voor de versnelling die het heeft aangebracht in het denken in termen van beleid.

Dat neemt echter niet weg dat tot nu toe geen nota is gevonden waarin op werkelijk voldoende controleerbare, logische en systematische wijze wordt uiteengezet op welke gronden de betrokken beleidsvoerder zijn beleid baseerde. Daaruit voortvloeiende beslissingen door het parlement zijn een (kostbare) slag in de lucht.

Voor wat betreft het beleid met betrekking tot de bestuurlijke schaalvergroting (de gewestvorming) en de ruimtelijke ordening – twee beleidsobjecten van fundamenteel belang voor de aard van ons voortbestaan – heb ik zulks reeds, naar ik meen, aangetoond.²⁴ De juistheid van mijn bevindingen terzake is nog steeds niet weerlegd.

Op vitale plekken missen de onderzochte nota's ele-

mentaire vormen, zoals een lege voetbal de elementaire vorm mist om gebruikt te kunnen worden voor het doel waarvoor hij gemaakt is. Die nota's kunnen dus niet begrepen worden door de Tweede Kamer, ook al meent men oprecht dat men ze wel begrijpt: de beleidsvoerder heeft verzuimd zijn 'idee' op zodanige wijze te 'formuleren' (coderen) in een 'boodschap' (nota), dat de leden van de Kamer dat idee via 'interpretatie' (decoderen) tot het hunne zouden kunnen maken. Anders geformuleerd: als een minister iets onsystematisch in een nota stopt, moet men niet verwachten dat de Tweede Kamer er iets systematisch uithaalt (men vergelijkte voetnoot 22).

Stereotiepe kritiek

Op dergelijke analyses pleeg ik het stereotype antwoord te krijgen: 'je mag die nota's niet op een wetenschappelijk/rationele wijze analyseren; dat is nu eenmaal allemaal politiek'.

Ik meen dat er voldoende redenen zijn om staande te kunnen houden dat zo'n opvatting onjuist is. Om te beginnen bij het tweede deel: het laatste dat men in een nota kan ontdekken is het politieke datum ervan; stond dat er maar in, expliciet en zonder voorbehoud, dan waren we al een heel eind. In de bestudeerde nota's moest de lezer maar raden naar de politieke uitgangspunten.

Dat men ministeriële nota's niet wetenschappelijk zou mogen analyseren is een bewering die met een verbijsterende vanzelfsprekendheid pleegt te worden geponeerd: alsof men zich bij het concipiëren van daarvan ontslagen zou mogen achten van de plicht controleerbaar, logisch en systematisch te zijn. Dat nota's niet op rationaliteit²⁵ getoetst zouden mogen worden is een stelling van sommigen, die het doen voorkomen dat voorstanders van een rationeel beleid het zouden doen voorkomen dat zulks onder alle omstandigheden en met het oog voor alle alternatieven mogelijk zou zijn. Quod non²⁶: zij, die een beleid, gebaseerd op de rede voorstaan, beweren slechts dat, als men niet bepaalde voorwaarden in acht neemt (in dit geval niet tenminste bepaalde elementaire beleidstechnische aspecten in een nota stopt), de oordeelsvelling door de Tweede Kamer niet van waarde kan zijn. Dan is geen sprake van het dragen van politieke verantwoordelijkheid, maar wordt slechts beslist op basis van toevallige machtsverhoudingen.

De mens gebruikt de ratio met de vanzelfsprekendheid waarmee hij ademt. De een doet dat gemakkelijker dan de ander. De een rationaliseert op laag niveau van abstractie — omvat dus een gering deel van de maatschappelijke werkelijkheid — een ander opereert op hoog niveau van abstractie en onderkent derhalve een uitgebreider scala van momenten, situaties, processen en veranderingen in de maatschappelijke werkelijkheid.

De beleidsvoerder in het openbaar bestuur heeft uit hoofde van zijn verkiezing of benoeming de taak om de rede op het (voor hem) hoogste niveau van abstractie in te schalen. Hij is dan op meer of minder omvattende wijze bezig met het omzetten van ongewenste situaties in gewenste. In dat licht is de titel van een recentelijk verschenen bundel vraaggesprekken met tien deskundigen over beleidsplanning²⁷: 'Wordt planning een plaag?', even zinvol als de titel: 'Wordt ademen een plaag?' De ratio is er, laat men niet doen alsof het onredelijk is er gebruik van te maken in een streven naar omvattender inzichten in vraagstukken van openbaar bestuur.²⁸

Verplichte financiële paragraaf

Op 7 december 1976 heeft de Eerste Kamer zonder stemming een nieuwe Comptabiliteitswet aangenomen.²⁹ Het ontwerp daarvan heeft tijdens de behandeling in de Tweede Kamer³⁰ een, in dit verband, belangrijke wijziging ondergaan. Bij amendement van Rienks is aan artikel 15 van het ontwerp een tweede lid toegevoegd, luidende: 'Ook mededelingen over voorgenomen beleidsvoorstellen aan de Staten-Generaal bevatten een financieel onderdeel als in het eerste lid bedoeld'. Men verstaat daarvoor: nota's, brieven, toelichtingen op wetsontwerpen en dergelijke. Dit is een ontwikkeling van bepaald niet geringe importantie. Afgezien van het feit dat staatssecretaris De Goede zich eerst tegen en daarna vóór een verplichte financiële paragraaf bij nota's verklaarde, mag men dit het begin van een nieuwe ontwikkeling in beleidstechnisch opzicht noemen.

Maar dit is inderdaad nog maar het begin. Hoewel men mag aannemen dat de eis van een financiële onderbouwing een rem kan betekenen op het maken van ondoordachte nota's, is het vaststellen van een ministeriële nota een besluit van een zodanig algemene strekking, dat meer dan alleen een financiële paragraaf nodig is om de feitelijke en rechtsgevol-

gen in goede banen te leiden. Voor een beroep overeenkomstig de wet AROB is hier geen ruimte. In feite lijken veel nota's constructies te zijn waarvan bestuursjuristen bij lange na nog niet schijnen te beseffen dat de juridische dimensie qua omvang en inhoud ver uitstijgt boven die van de beschikking, die maar een zeer beperkt gebied van het bestuurlijk handelen bestrijkt.

In dat licht zou het niet onverstandig zijn ten spoedigste een wet vast te stellen die gebiedt dat nota's waarin beleidsvoornemens worden aangeboden aan tenminste die en die herkenbare elementaire voorwaarden moeten voldoen. Indien daaraan niet wordt voldaan, dan zou het besluit waarbij een minister zijn nota heeft vastgesteld van rechtswege nietig horen te zijn.

Dat gaat bepaald verder dan de eisen die Vondeling aan een nota zou willen stellen. Zijns inziens behoort in zo'n schrijven te worden gezegd: 'Waarom, hoe, wie, wanneer, wat kost het en wie betaalt het?'³¹

Geenszins onbelangrijk natuurlijk, maar mijn voorkeur zou toch uitgaan naar een systematische verwerking van de reeks bestanddelen van de beleidsvoorbereidende fase, zoals hierboven opgesomd.

Een wettelijk voorschrift van die verwerking op straffe van nietigheid van rechtswege lijkt wellicht overdreven, maar als men probeert zich een voorstelling te vormen van de omvang der gevolgen van deze soort besluiten van algemene strekking — zonder enige rechtsbescherming tegen de daarin vervatte beperking van gedragsalternatieven op langere termijn — mag het bepaald onvoldoende geoordeeld worden als alleen maar geprobeerd wordt de gang van een beschikking in het non-contentieuze administratieve proces te vatten in een Wet Algemene Bepalingen Van Administratief Recht.³²

Men zou zo'n wet kunnen zien als een positiefrechtelijk fundament voor rationele planning waarvan Faludi³³ zegt dat die 'voorziet in de grammatica waarmee bepaald kan worden of de beslisser zich op voldoende wijze van zijn verantwoordelijkheid gekwetst heeft'.

De Tweede Kamer: van wetgeving naar beleidsvoorbereiding

In *Stedebouw en Volkshuisvesting* van februari 1976³⁴ wees ik op het ontstaan van een nieuw type motie in de Tweede Kamer, de zogenaamde amen-

deringsmotie. Met dat 'wapen', waarvoor strikt genomen een juridische basis ontbreekt, probeert men een minister er toe te bewegen wijzigingen in een nota aan te brengen.

Aan dat verschijnsel verbond ik de gedachte dat we hier te maken schijnen te hebben met een staatsrechtelijk novum dat als voornaamste kenmerken vertoont een streven van de Kamer om doelbewust invloed uit te oefenen op het beleid van een minister, alvorens zich te willen buigen over wetsontwerpen die eventueel later uit die nota's voortkomen. Men zou hierin kunnen zien, dat de Kamer — sinds jaar en dag teruggedrongen in de controleursfunctie — wil gaan deelnemen aan het proces van beleidsvoorbereiding in een zo vroeg mogelijk stadium.³⁵ Aan het geven van de 'nota en de amenderingsmotie' zitten tenminste twee aspecten: een juridisch en een politiek.

In zijn preadvies voor de Algemene Vergadering van de Vereniging voor Administratief Recht op 26 november 1976 werkt Brussaard³⁶ de verschijning van de nota en de amenderingsmotie verder uit. Hij bepleit een geheel eigen regeling voor het fenomeen nota, waarbij zijns inziens ook voor de amenderingsmotie een geheel eigen plaats kan worden ingeruimd, liggend tussen een amendement en een motie.

De hierachter liggende gedachte is dat in de praktijk de bewindsman (van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening) niet ongenegen blijkt te zijn amenderingsmoties te behandelen als waren zij voorstellen tot wijziging van een wetsontwerp.³⁷ Met die opvatting staat Brussaard apart van die van Van Maarseveen en van de Commissie inzake de Werkwijze der Kamer.

De Commissie rept met geen woord over de problematiek der amenderingsmoties, gebruikt in de tekst der voorgestelde artikelen alleen het woord 'motie', maar spreekt in haar toelichting wel over³⁸: '(—) ingediende moties en amendementen' op nota's.

De enige conclusie die men daaraan kan verbinden (vooropgesteld dat hier niet sprake is van een vergissing) is, dat de Commissie kennelijk van mening is dat (1) tussen moties en amendementen³⁹ geen tussenvorm bestaat, of zou horen te bestaan, in de zin van een amenderingsmotie, en dat (2) nota's volledig vatbaar zijn voor amendering in de echte staatsrechtelijke betekenis van het woord.

Maar dat kan niet, althans een kleine oneffenheid

in het Reglement van Orde verhindert dat hier het recht van amendement van toepassing is. Op dit punt komt Van Maarseveen in het beeld. Hij betoogt⁴⁰ dat er in beginsel niets op tegen is de behandeling van een nota te brengen onder de werking van artikel 120, eerste lid van de Grondwet, luidende: 'De Koning zendt zijn voorstellen, hetzij van wet, hetzij andere,⁴¹ aan de Tweede Kamer bij een schriftelijke boodschap of door een commissie'. Beschouw een nota als zo'n 'ander voorstel', stelt Van Maarseveen voor, en dan is daarop de hele verdere procedure van toepassing, dus — naar we moeten aannemen — inclusief het amenderen ervan.

De oneffenheid, zojuist vermeld, is hierin gelegen dat in artikel 39a van het R.v.O. niet wordt gesproken over 'nota's van de kant van de Koning (of de Regering)', maar over 'nota's van een of meer ministers', hetgeen de zaak beperkt tot voorstellen van de zijde van het kabinet, waardoor toepassing van artikel 120, eerste lid van de Grondwet uitgesloten wordt.

Interessant is daarbij echter dat in het oorspronkelijke ontwerp-artikel 39a door de Commissie was voorgesteld: 'nota's van de Regering'.⁴² Hoewel het begrip 'Regering' constitutioneel niet eenduidig wordt gebruikt (zie bijvoorbeeld het verschil in betekenis in de artikelen 52 en 87 van de Grondwet), verstaat men er in het heersende spraakgebruik onder: de Koning en de minister(s), hetgeen bepaald iets anders is dan het kabinet.⁴³ Het lid der Tweede Kamer Kappeyne van de Copello (VVD) vond de redactie van het voorgestelde artikel 39a in terminologisch opzicht onjuist omdat nota's alleen maar door een minister plegen te worden ondertekend. Een amendement van haar kant, tot wijziging van artikel 39a in: 'nota's van een of meer ministers', werd daarop aangenomen⁴⁴ en zodoende zitten we nu met een verschil tussen een kennelijk praktijk-behoefte aan de ene kant en een staatsrechtelijke belemmering om daaraan te voldoen aan de andere kant.

Immers, bij handhaving van de huidige redactie van artikel 39a van het R.v.O. is het strikt genomen niet toegestaan een nota te beschouwen als 'een ander voorstel' in de zin van artikel 120, eerste lid van de Grondwet, zodat toepassing van het recht van amendement — in welke vorm dan ook — niet toegestaan is, ook al laat de praktijk anders zien.

Wil men deze oneffenheid uit de weg ruimen, dan

lijkt het geboden artikel 39a weer te wijzigen in de zin van het oorspronkelijke voorstel en vervolgens elke nota middels een Koninklijke Boodschap bij de Tweede Kamer in te dienen (waardoor overigens ook de Eerste Kamer een meer reële kans krijgt in het beoordelen van dergelijke werkstukken).

Aangezien het er de schijn van heeft dat nota's van meer maatschappelijk gewicht zullen gaan worden dan wetsontwerpen, lijkt een maatregel in die zin niet onbelangrijk.

Het politieke aspect: van wetgeving naar beleidsvoorbereiding en van dualisme naar monisme?

Tot voor enkele jaren communiceerde het kabinet met de Kamer hoofdzakelijk door middel van het indienen van wetsontwerpen. Een bijzonder kenmerk van wetsontwerpen is, dat zij het eindproduct zijn van een zeer omvangrijk beslissingsproces in en buiten het betrokken departement,⁴⁵ waaraan — althans formeel gesproken — geen lid van de Kamer te pas is gekomen, tenzij het een initiatief-ontwerp uit de volksvertegenwoordiging betreft. De Tweede Kamer beslist over een wetsontwerp dan meestal in een sfeer van *uncertainty absorption*: men heeft geen toegang tot alle feiten en argumenten die allemaal aan de totstandkoming van het ontwerp ten grondslag hebben gelegen; men oordeelt slechts over het topje van een ijsberg.

Dat steeds maar beslissen in omstandigheden van uncertainty absorption lijkt van zeker gewicht te zijn geweest op het (voort)bestaan van het systeem dat de relatie tussen ons kabinet en parlement kenmerkt: het dualisme, d.i. beide hebben een eigen verantwoordelijkheid. Waar twee partijen ongelijkwaardig geïnformeerd zijn kan een beroep op een eigen verantwoordelijkheid gemakkelijk gedijen.

Daarin lijkt door de ministeriële nota en de amendingsmotie verandering te komen. De nota's vormen de neerslag van ministeriële beleidsconcepties op papier. Daarover wordt het oordeel van de Kamer gevraagd. Meer nog, de Kamer ontwikkelt zelf een nieuw instrument om een bewindsman te bewegen een nota te wijzigen. Dat wijst op een ontwikkeling in precies de tegenovergestelde richting als zou lijken uit de opmerking van Aquina dat het in deze tijd gewoonte is zich te beklagen over de afnemende invloed van het parlement op het beleid in Nederland⁴⁶: de Tweede Kamer wordt bevorderd

(en put daaruit krachten tot zelfstandige versterking van dat proces) tot beleidsvoorbereider. Het oordeel van de Tweede Kamer over een nota vragen en daarin zelfs wijzigingen aanbrengen zonder daartoe middels toepassing van het recht van amendement gedwongen te kunnen worden, kan betekenen dat de Kamer niet alleen in taakstelling van wetgeving naar beleidsvoorbereiding schuift, maar tevens dat hier processen van een monistisch kaliber aan de gang zijn.

Indertijd constateerde Hoogerwerf⁴⁷ dat de Tweede Kamer bij de herziening van haar reglement van Orde de fundamentele problematiek van de taak van het parlement geheel buiten beschouwing heeft gelaten. De wijziging waaraan dit artikel is gewijd heeft wel degelijk tot zelfbezinning geleid⁴⁸ zonder evenwel ronde uitspraken op te leveren.

Een aantal leden van de Kamer voelt dat het van oudsher bekende beginsel van het dualisme in zijn fundamentele wankelt.⁴⁹ Sommigen vragen het kabinet om op te houden met het sturen van nota's en weer volledig terug te keren naar het oude en vertrouwde indienen van wetsontwerpen, zonder overigens in staat te zijn het wezen van hun ongenoegen over het verschijnsel nota goed te verwoorden.

Anderen uiten hun bezwaren tegen nota's omdat ze vrezen dat hun standpunt over de inhoud van een nota hen later niet meer de vrijheid biedt bij een meer concreet wetsontwerp anders te oordelen. Men heeft het idee dat het kabinet hen in een vroeg stadium medeplichtig maakt, compromitteert.

Uit die houding van sommigen jegens de nota spreekt een vertwijfeld vasthouden aan het vertrouwde dualisme. Het markeert, naar mijn smaak, een situatie die men kan aanduiden als een tweesprong. Het ene pad voert terug naar de oude situatie waarin het kabinet materieel beslist en het parlement hijgend achter alles aan holt, formeel wel in het bezit van een zelfstandige verantwoordelijkheid, maar in de praktijk volledig in de greep van het kabinet en toevallige machtsverhoudingen. Het andere pad voert naar de situatie waarin de Kamer in het vroegste denken in termen van verandering van deze samenleving wordt ingeschakeld en structureel de gelegenheid krijgt alternatieven in beraad te nemen, en dus niet meer door middel van concrete wetsontwerpen voor voldongen feiten te worden gesteld.

Dit laatste bedoelde pad voert tevens naar het ter-

rein van de discussie die sinds enige tijd wordt gevoerd in *Socialisme en Democratie* door Van Wijnen, Van Thijn en Franssen, over de overlevingskansen van de parlementaire democratie.

De analyse door Van Wijnen⁵⁰ over de (ontbrekende) kracht van het parlement is somber, maar biedt evenwel een perspectief door — onder het motto: het parlement heeft zoveel macht als het zelf wil — gespecificeerde aanbevelingen te doen voor het opvijzelen van de mogelijkheden van het individuele Kamerlid, de fracties, de politieke partijen en het parlement als collectief.⁵¹

Van Thijn bestrijdt⁵² Van Wijnen op het punt van de methode waarlangs deze tot zijn conclusies is gekomen, maar is het overigens geheel eens met de uitkomst als zodanig. Met Van Wijnen heeft hij tevens gemeen dat hij een uitweg ziet: 'Er is wel degelijk sprake van een crisis van het parlementarisme, maar het is slechts een symptoom van een crisis die veel wijder strekt. Het is een crisis van een maatschappelijk systeem dat steeds minder bestuurbaar wordt. Dat kan alleen doorbroken worden wanneer de politieke krachtsverhoudingen binnen het parlement verschuiven en de politieke wil rijpt om ons maatschappelijk systeem bestuurbaar te maken'.⁵³ Daartoe zijn z.i. forsere ingrepen noodzakelijk dan Van Wijnen suggereert,⁵⁴ waarvan de belangrijkste is: maak van het parlement een echt beleidsorgaan; leg het zwaartepunt van de beleidsvoorbereiding in de Tweede Kamer.

Franssen verzet zich krachtig tegen de ideeën van Van Thijn.⁵⁵ Dat blijkt wellicht het duidelijkst uit zijn vraag: 'Is hij (= Van Thijn) niet bezig om het parlement te transformeren tot een super-regering?'⁵⁶

Wie in deze discussie het gelijk aan zijn zijde heeft valt moeilijk in dit stadium te beoordelen. Wel kan men reeds nu signaleren dat er zich feitelijk twee paradoxale ontwikkelingen in de Kamer voordoen. Enerzijds is er de nog steeds toenemende zwakte, voornamelijk veroorzaakt door teveel werk en te weinig (gekwalficeerde) mankracht (leegloop in de Kamer⁵⁷). Anderzijds grijpt de Kamer bij voorkomende gelegenheden ver boven zijn — juridische — krachten uit, door te proberen reeds in de beleidsvoorbereidende fase richting te geven aan de wijze waarop maatschappelijk ongewenste situaties dienen te worden omgebogen in gewenste,⁵⁸ een ontwikkeling zoals die wordt voorgestaan door Van

Thijn en die ook meer beleidsperspectieven biedt aan de Kamer dan ooit tevoren.

Een en ander geschiedt waarschijnlijk nog niet in het volle bewustzijn van alle 150 Kamerleden. Maar als na de aanstaande verkiezingen de 'mini'-Kamervergadering in volle omvang gaat draaien, houd ik het niet voor onmogelijk dat deze structurele wijziging in het proces van wilsvorming⁵⁹ in de Tweede Kamer kan leiden tot fundamenteel andere besluiten of keuzen ten aanzien van de maatschappelijke orde.

Noten

¹ A. F. Leemans, De totstandkoming van het beleid, in *Beleid Belicht*, onder red. van A. Hoogerwerf, Samson 1972, blz. 110-116, met name 114-116.

² Zie *Aanhangsel Hand. II*, zitting 1974-1975, blz. 1325, nr. 1710.

³ Zie U. Rosenthal en A. Ringeling, Regeren door nota's, in *Beleid en Maatschappij*, themanummer 1976, nr. 3-4, blz. 76.

⁴ Zie het 'Voorstel van de commissie inzake de werkwijze der Kamer tot tijdelijke invoeging in het Reglement van Orde van nieuwe bepalingen nopens de behandeling van nota's, *Bijl. Hand. II*, zitting 1974-1975, 13435, nr. 1-6; *Bijl. Hand. II*, zitting 1975-1976, 14028, nr. 1; *Bijl. Hand. II*, zitting 1975-1976, 14041, nrs. 1 en 2; *Hand. II*, 11 september 1975, blz. 5922-5932 en 17 september 1975, blz. 16-20; *Hand II*, 22 december 1976, blz. 2404 en 2477.

⁵ Zie voor het verschijnsel van de kamercommissie M. C. P. M. van Schendelen en H. T. J. F. van Maarseveen, *Proces van wetgeving*, Tj. Willink 1976, blz. 50-53; M. C. P. M. van Schendelen, *Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging*, Un. Pers Rotterdam 1975, blz. 112-113 en J. Kooiman, *Over de Kamer gesproken*, Staatsuitgeverij 1976, blz. 212-227.

⁶ Dit is van belang, in zoverre dat een minderheid uit de Commissie inzake de Werkwijze hier de stemming in de Kamer wint. Die minderheid achtte de waarde van de motie ernstig gedevalueerd door het instituut van de vroegtijdige indiening. De meerderheid van de Commissie vond dat echter wel 'nuttig om dezelfde reden waarom de Voorzitter er veelvuldig op aandringt, amendementen zo vroegtijdig mogelijk ter kennis te brengen van de Kamer, de regering en de publieke opinie'. (*Bijl. Hand. II*, zitting 1975-1976, 14041, nr. 1, blz. 5).

⁷ *Bijl. Hand. II*, zitting 1975-1976, 14041, nr. 1, blz. 2.

⁸ *Idem*, blz. 3.

⁹ Zie voor meer informatie over de 'overload' van de Tweede Kamer, Van Schendelen en Van Maarseveen, *t.a.p.*, blz. 54-57.

¹⁰ *Bijl. Hand. II*, zitting 1975-1976, Verslag d.d. 30 november 1976, 14033/14041, nr. 2, blz. 2.

¹¹ *Hand. II*, zitting 1974-1975, blz. 5923, lk. en mk.

¹² *Bijl. Hand. II*, zitting 1974-1975, 13435, nr. 2, blz. 2 en blz. 3 lk.

¹³ *Bijl. Hand. II*, zitting 1974-1975, 13425, nr. 1, blz. 3 en *Hand. II*, zitting 1974-1975, blz. 5929 lk. *Idem*, nr. 2, blz. 3 rk en blz. 4 rk.

¹⁴ *Bijl. Hand. I*, zitting 1975-1976, 13600 III, nr. 70a, Beleidsdebat over onderwerpen m.b.t. het Departement van Algemene Zaken, Eindverslag van de vaste commissie voor de hoge colleges van staat en algemene zaken, blz. 3-4.

¹⁵ Zie J. M. Polak in N.J.B. van 27 september 1975, blz. 1049 e.v. en in Bestuurswetenschappen 1976, nr. 3, blz. 169 e.v.; zie ook het thema-nummer, genoemd in aantekening 2. In die publicatie worden niet minder dan de volgende soorten nota's genoemd: wetgevingsnota, plannota, beleidsnota, kansenonderzoeknota, nota als uiting van een conferentie-democratie, informatienota, echte nota, oneigenlijke nota, nota met een informatie-functie, nota met een participatie-functie, nota met haalbaarheidsfunctie, nota met veranderingsfunctie, nota met ignorantiefunctie, nota met pseudo-participatiefunctie, nota met vervagingsfunctie, nota met pseudo-veranderingsfunctie, parlementair meningspeilende nota.

¹⁶ Zie W. Drop en J. H. L. de Vries, *Taalbeheersing, Handboek voor Taalhantering*, Tj. Willink 1974, blz. 24.

¹⁷ A. Hoogerwerf, *Beleid Belicht*, t.a.p. blz. 84. In andere zin: G. Kuypers, *Grondbegrippen van de politiek*, Utrecht/Antwerpen 1973, hoofdstuk 1; A. Kleijn, *Beleid en wetenschap*, Samson 1964, blz. 7; Ira Sharkansky, *Public Administration, Policymaking in Government Agencies*, Chicago 1975, blz. 4. Zie over het gebrek aan eenduidigheid in het gebruik van het begrip 'geïntegreerd bestuur en beleid' het artikel onder die titel van A. van Braam in *Bestuurswetenschappen* 1976, nr. 2, blz. 83-98.

¹⁸ *T.a.p.*, blz. 87.

¹⁹ W. Drop e.a., *t.a.p.*, blz. 14.

²⁰ Vgl. ook I. Langer e.a., *Verständlichkeit in Schule, Verwaltung, Politik und Wissenschaft*, München 1974.

²¹ W. Drop e.a., *t.a.p.*, blz. 14. Hoewel dit onderdeel handelt over semantische storingen, veroorzaakt aan de zijde van de produktieve taalhantering — ministers en ambtelijk apparaat — mag niet over het hoofd worden gezien dat dergelijke storingen ook aan receptieve zijde een oorsprong kunnen vinden. Dit slaat voor een deel op de problematiek van de opleiding van hen die geroepen worden de taak van volksvertegenwoordiger te mogen uitoefenen. Hier moet ik volstaan met de opmerking dat Van Wijnen het belang van een opleidingsinstituut voor Kamerleden terecht onderstreept heeft in

zijn 'Aspecten van en kanttekeningen bij het functioneren van het parlement', in *Socialisme en Democratie* 1975, nr. 3, blz. 111.

²² De vorm van deze redenering is gebaseerd op de Warrant-Backing constructie uit het redeneermodel van Toulmin (zie Drop, *t.a.p.*, blz. 31 e.v.). De inhoud van de redenering vindt haar grondslag in de hypothetische deductie, met de premisse: 'als p, dan q' ($p \supset q$). In deze conditionele structuur kan p op drie verschillende manieren voorwaarde zijn: noodzakelijk, voldoende en noodzakelijk plus voldoende. 'Als p een noodzakelijke voorwaarde is, kan q niet voorkomen buiten aanwezigheid van p. Maar het voorkomen van p brengt nog niet automatisch q mee. Deze voorwaarde is weer te geven als: als niet p, dan niet q ($\neg p \supset \neg q$)'. (zie Drop, *t.a.p.*, blz. 79).

Deze $\neg p \supset \neg q$ constructie, dus waarin p wordt beschouwd als noodzakelijke voorwaarde voor q (een Warrant in het Toulmin-model) kan men in casu als volgt vertalen: als niet systematisch, dan niet begrijpelijk. Dat mag men uiteraard niet omkeren: als een nota wel aan een bepaalde systematiek voldoet kunnen er nog andere factoren zijn die tot onbegrip leiden.

²³ Dat een groot aantal nota's niet aan elementaire normen van beleidssystematiek voldoet, vindt steun in een groeiend aantal scripties van studenten te Utrecht, die o.a. de volgende nota's op hun beleidstechnische waarde toetsten: de Defensienota (H. S. The, 1974), de Nota Sportbeleid (A. J. Bonouvrié, 1975), de Structuurnota Gezondheidszorg (A. D. J. Kervel, 1975), de Nota over het Massa-media beleid (J. Coppens, 1975), Nota inzake de werkgelegenheid (W. Hagemans en B. Vink, 1975), de Nota naar het Participatie-onderwijs (H. G. Smit, 1976), de Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud (A. v. d. Wulp, 1976), de Contourennota (A. G. Wijnen, 1976), de Nota Kunst en Kunstbeleid (M. H. J. Smeets, 1976).

²⁴ Zie 'Een analyse van de beleidstechnische waarde van de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling', in *Voorschriften m.b.t. de gewesten, Een commentaar op de ontwikkeling en het functioneren van de gewesten binnen het juridisch en ruimtelijk kader*, band II, IV-C, blz. 3-46.

Zie 'Mini-provincies nodig? Alstublieft eerst nog even bewijzen', in *Tijdschrift voor Overheidsbestuur* 1975, nr. 21, blz. 463-466.

Zie 'Het ruimtelijk beleid in Nederland, Waar moet dat heen, Hoe zal dat gaan?', in *Stedebouw en Volkshuisvesting*, februari 1976, blz. 44-49.

²⁵ Rationaliteit en rationeel gedrag vat ik op, zoals geformuleerd door K. Koch, in de zin van doelgericht gedrag, waarbij de rationaliteit niet slaat op het karakter der doelen (omdat het niet mogelijk is op wetenschappelijk verantwoorde wijze vast te stellen op grond waar-

van een doelstelling rationeel is), maar betrekking heeft op de wijze waarop de besluitvormer kiest uit alternatieven. Rationaliteit is hier doelgerichtheid van handelen teneinde te komen tot realisering van doeleinden, los van het karakter daarvan. Het voldoen aan de beleidstechnische voorwaarden, getseld in 2.2.4, is in dit verband die doelgerichtheid van handelen (zie K. Koch, 'Rationaliteit en rationeel gedrag', in *Acta Politica* 1976, nr. 3, blz. 313-364, met name blz. 318-324). Koch's pleidooi om het begrip rationaliteit uit het wetenschappelijk vocabulaire te schrappen (blz. 355) zou pas gehonoreerd dienen te worden als hij tevens — in zijn overigens voortreffelijke analyse — had aannemelijk gemaakt dat het ongewenst is in een wetenschappelijke publicatie het begrip rationaliteit te gebruiken in de, wat hij noemt, gewone betekenis van 'redelijk' weldoordacht'.

²⁶ Juist omdat men weet welke 'logische en praktische beperkingen' (zie Van Braam, *t.a.p.*, blz. 96) kleven aan de poging een geïntegreerd bestuur en beleid te voeren, vindt men daarin de aansporing om door gebruik van de ratio die beperkingen te reduceren voorzover dat mogelijk is. Het punt is dat men zich bewust moet zijn van de eigen beperkte potentie en andere begrenzingen van doelgericht gedrag alvorens tot dat gedrag over te gaan.

²⁷ V.N.G. 1977, onder red. van Ton Planken. Volgens H. R. van Gunsteren, 'Politiek nieuws van het planning-front-Politieke betekenis van planningtheorieën', in *Politiseren van het openbaar bestuur*, I.B.W. 1973, is het maken van plannen een fundamentele menselijke activiteit die zo oud is als de geschiedenis (blz. 123 en 143).

²⁸ In het bestek van dit artikel kan ik geen aandacht schenken aan de pro's en contra's van de synoptische theorie, het disjointed incrementalism en de mixed-scanning theorie.

²⁹ *Bijl. Hand. I*, 7 december 1976, blz. 117-130.

³⁰ *Bijl. Hand. II*, zitting 1974-1975, 13037, nr. 5, blz. 8, blz. 12, nummer 12 en *Hand. II*, 25 mei 1976, blz. 4294-4299.

³¹ A. Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw?*, Leeuwarden 1976, blz. 197.

³² Zie *Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXII*, 'Rapport van een Commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht belast met het ontwerpen van een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht' (commissie Van Maarseveen), voor de Algemene Vergadering van 25 oktober 1974, Tj. Willink 1974.

³³ A. Faludi, *Planningstheorie en planingsonderwijs*, inaug. rede Delft, Delftse Un. Pers 1975, blz. 14.

³⁴ *T.a.p.*, blz. 44-49.

³⁵ Ook A. Hoogerwerf wijst op dit gegeven in *Beleid en Maatschappij*, nr. 3-4 van 1976, blz. 73 lk. In de In-

leiding van het Jaarverslag over 1975 van de Rijks Planologische Dienst, gedateerd 19 mei 1976, gepubliceerd in september 1976, gaat men hierop zelfs uitvoerig in op blz. 10.

³⁶ W. Brussaard, 'Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening', *Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXVIII*, Tj. Willink 1976, blz. 50-62.

³⁷ Brussaard merkt op blz. 53 het volgende op: 'In de ogen van de minister gaat het bij een amenderende motie dus om méér dan een gewone motie. Ik kan het dan ook niet eens zijn met Klinkers, als hij stelt dat de bewindsman die moties als gewone moties behandelt. Want als er een verschil is tussen amenderende moties en gewone moties dan is dat in ieder geval dat de minister ze *behandelt* als iets zwaarders: de minister luistert naar de Kamer en geeft op de moties antwoord door een Nota van wijzigingen. Wel kan men er aan twifelen of ook staatsrechtelijk een amenderende motie méér is'.

Dat laatste was de essentie van mijn betoog terzake. Dat de facto een amenderingsmotie meer gewicht in de schaal is gaan leggen dan een 'gewone' motie, doet niet af aan het feit dat ook een amenderingsmotie strikt genomen valt onder het regime dat de motie beheerst, te weten de artikelen 38, lid 2, 41, lid 2 en 53 van het Reglement van Orde, terwijl de amendementen vallen onder de artikelen 26, 38, lid 1, 42, lid 1, 77 t/m 89 Rgl. van Orde.

³⁸ *Bijl. Hand. II*, zitting 1975-1976, 14041, nr. 1, blz. 3.

³⁹ Zie voor de belangrijkste verschillen tussen moties en amendementen Vondeling, *t.a.p.*, blz. 199/200.

⁴⁰ Zie het thema-nummer van *Beleid en Maatschappij*, 1976, nr. 3-4, blz. 91.

⁴¹ De zinsnede 'hetzij andere' dateert van de Grondwet 1848, artikel 105 (oud). In *De Grondwet, toelichting en kritiek*, Arnhem 1883, merkt J. T. Buys op blz. 586 op: 'Wat die andere voorstellen zijn wordt intuschen niet gemakkelijk gezegd'. Er lijks sindsdien weinig veranderd in dat opzicht.

⁴² *Bijl. Hand. II*, zitting 1974-1975, 13435, nr. 1, blz. 1.

⁴³ Zeer duidelijk kwam dit verschil naar voren toen minister-president Den Uyl in zijn rede over het rapport van de Commissie van Drie, inzake de Nederlandse Lockheed-affaire, nadrukkelijk niet sprak namens het kabinet, maar namens de Regering, derhalve mede namens het staatshoofd.

⁴⁴ *Hand. II*, 11 september 1975, blz. 5924 en 17 september 1975, blz. 20.

⁴⁵ Met 'in en buiten het betrokken departement' doel ik op het gegeven dat inmiddels duidelijk is geworden dat bepaald niet-onbelangrijke beslissingsmacht wordt uitgeoefend door het intern adviserende bestuursapparaat — de vierde macht — en door het extern adviserende

de legioen van raden, colleges, commissies e.d. — de vijfde macht. Het zou te ver voeren ook die problematiek hier te behandelen. Korthedshalve zij verwezen, voor de vierde macht naar R. Crinice Le Roy, 'De vierde macht', Vuga 1976, en voor de vijfde macht naar G. A. van Poelje, 'Commissies en raden, in Bestuurswetenschappen 1955, blz. 343-353; G. H. Scholten, 'Politisering en het krakende radenwerk', in *Politisering van het openbaar bestuur*, t.a.p., blz. 107-122; wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid*, Rapporten aan de regering, nr. 11, Staatsuitgeverij 1976.

⁴⁶ H. J. Aquina, Vergelijken van beleid, in *Beleid en Maatschappij* 1976, blz. 331 rk.

⁴⁷ A. Hoogerwerf, *Politiek in beweging*, Samson 1971, blz. 126, voetnoot 82 (zie *Hand. II*, 21 juni 1966, blz. 2069).

⁴⁸ Met name ook in de 'Aan de Commissie toegezonden opmerkingen en vragen', vastgelegd in het Verslag van de Commissie inzake de werkwijze der Kamer, *Bijl. Hand. II*, zitting 1974-1975, 13435, nr. 2.

⁴⁹ Vgl. *Hand. II*, 11 september 1975, blz. 5922 t/m 5932 en 17 september 1975, blz. 16-20.

⁵⁰ H. A. van Wijnen, *t.a.p.*, met name blz. 103/104.

⁵¹ *T.a.p.*, blz. 107-112.

⁵² Ed. van Thijn, Overleeft de parlementaire democratie 1984?, in *Socialisme en Democratie* 1976, nr. 3, blz. 103-113, met name blz. 104 en 108.

⁵³ *T.a.p.*, blz. 105.

⁵⁴ *T.a.p.*, blz. 108.

⁵⁵ H. M. Franssen, Parlementaire democratie op weg naar 1984, in *Socialisme en Democratie* 1976, nr. 9, blz. 424-427.

⁵⁶ *T.a.p.*, blz. 427.

⁵⁷ Vgl. M. P. C. M. van Schendelen en R. N. G. van der Paardt, De Tweede Kamer als carrièrekanaal, in *Ministers, ambtenaren en parlementariërs in Nederland*, Tj. Willink 1975, Deel II, hoofdstuk 6, blz. 190-201. Zie ook J. Kooiman, *t.a.p.*, Deel 5: 'Carrièrepatronen'.

⁵⁸ Daarin overigens niet de voet dwars gezet door het kabinet. Vgl. bij voorbeeld de Ontwerp-Vaarwegnota (Bijl. Hand. II, zitting 1976-1977, 14918, nr. 1). Die nota zal als *ontwerp* worden onderworpen aan de aanvullende procedure van de planologische kernbeslissing en daarna pas als definitieve nota aan de Tweede Kamer worden gezonden. De invloed van de maatschappelijke krachten, buiten en binnen het parlement, in de beleidsvoorbereidende fase zijn hier zeer groot.

⁵⁹ Het lijkt van belang deze beschouwingen mede te betrekken bij de parlementaire behandeling van de voorstellen tot wijziging van de Grondwet inzake de werkwijze van de Staten-Generaal, *Bijl. Hand. II*, zitting 1976-1977, 14224, nrs. 1-4 en 14225, nrs. 1-4, meer in het bijzonder m.b.t. de artikelen 3.2.4 en 3.2.5.