

Tweede Kamer in zelfreflectie

In het afgelopen decennium is de Tweede Kamer menigmaal verweten autistisch te reageren op kritiek. Totdat Jan Schinkelshoek met een motie de Kamer tot zelfreflectie wist te bewegen. De geboorteakte van een parlementaire Stuurgroep Zelfreflectie. Het rapport *Vertrouwen en Zelfvertrouwen* is onderwerp van een conferentie op woensdag 25 maart.

Kritiek op het Parlement is van alle tijden. Maar dat je het net zo goed kunt afschaffen – een signaal dat steeds vaker gehoord wordt – duidt op iets anders, op alarm. Alle lof daarom voor het initiatief tot parlementaire zelfreflectie zoals verlangd in de motie-Schinkelshoek van juli 2007. Alle lof daarom ook voor de energie die de Tweede Kamer in die zelfreflectie investeerde en voor de resultaten daarvan, zoals verwoord in het vorige week uitgekomen rapport *Vertrouwen en Zelfvertrouwen. Analyse en Aanbevelingen*. Vele aanbevelingen zijn even zinvol als behartigenswaard. Zoals het inzicht dat de hedendaagse cultus van de spoeddebatten alleen de profileringsdrang van individuele Kamerleden dient, maar niet het landsbelang. En hoe juist is ook de observatie dat alleen een Tweede Kamer bevolkt door oude rotten, doorkneet in alle kneepjes van het vak, opgewassen is tegen de regering! Een jonge en onervaren Kamer kan nooit een vuist maken tegen de regering. Dertigjarigen in de Kamer zijn net zo zinvol als zestigjarigen bij Ajax.

Ondanks waardevolle aanbevelingen schiet het rapport tekort. Het gaat nergens in op de vraag hoe het Parlement zijn drie constitutionele kerntaken vervult: vertegenwoordiging, medewetgeving en controle. Die taken zijn in de Grondwet heel duidelijk vastgelegd – daar, en daar alleen liggen functie en bestaansrecht van het Parlement. Een Staat waarbinnen het Parlement die taken niet vervult, is als een toneelstuk zonder hoofdpersoon. Een zelfreflectie van het Parlement dat de behartiging van deze drie taken buiten beschouwing laat – zoals hier het geval is – schiet daarom essentieel en onherroepelijk tekort.

Temeer omdat hier inderdaad alle reden tot zorg is: 1) de bevolking voelt zich minder vertegenwoordigd door het parlement dan lange tijd het geval was, 2) medewetgeving werd verruild door mee-regeren, waardoor het parlement de afstand verloor die het behoort aan te houden ten opzichte van de regering en 3) met nog geen 150 stokken (een voor ieder Kamerlid) is de Tweede Kamer tot een adequate en effectieve controle te bewegen. Zelfs het voorwerk dat de Algemene Rekenkamer hier verricht kan haar niet in beweging brengen. De prestaties van de Tweede Kamer op deze drie terreinen hadden als maat moeten functioneren bij de zelfreflectie. En dan was de balans heel anders uitgevallen dan nu het geval is.

Het cruciale gegeven is hier dat de Tweede Kamer per definitie een politiek verdeeld huis is, terwijl de regering, daartoe door het staatsrecht gedwongen, altijd met één mond spreekt. Dat is een situatie die allicht de regering verleidt tot een ‘divide et impera’ strategie en waarbij de Kamer eigenlijk al van te voren het spel van de regering verloren heeft. De enige remedie daartegen zou zijn dat de Kamer zich realiseert dat er met zijn staatsrechtelijke integriteit een hoger belang gediend is dan het overeind houden van een of andere toevallig bestaande regeringscoalitie. Voor dat laatste is het Parlement niet bedoeld; een Parlement en een regering die de

volksvertegenwoordiging tot die dienende rol reduceren, maken zich schuldig aan de corruptie van ons politiek systeem.

Maar het belangrijkste tekort van het rapport is het volgende. De motie-Schinkelshoek constateert dat er reden is voor zorg over 'de reputatie en de werkwijze van het Parlement'. Wanneer iets nu niet goed functioneert, moet je je afvragen door welke oorzaken men van het rechte pad is afgeraakt. Pas als je die oorzaken kent, kan je ze wegnemen en op die manier weer terugkeren tot het rechte pad. 'Vere scire est per causas scire', zoals Aristoteles al zei (in het Grieks dan). Maar het rapport pikt dat niet op. Het vergelijkt nergens heden en verleden, het zoekt nergens naar dieperliggende oorzaken en blijft daarom blind voor wat er misging en dus ook voor hoe wat misging verbeterd kan worden.

In essentie ligt de oorsprong van de problemen in een maandenlange discussie tussen oude en jonge parlementariërs in 1975-1976 over de vraag welke rol en positie de Tweede Kamer zou moeten hebben tegenover het kabinet. Dat debat, geleid door Huub Franssen (oud) en Ed van Thijn (jong) vond zijn aanleiding in een artikel van Harry van Wijnen, destijds politiek redacteur van NRC Handelsblad, in Socialisme en Democratie van maart 1975 waarin deze helder uiteenzette op welke punten het parlement het aflegde tegen de regering. Van Thijn voerde een grote groep jonge leden aan in de stelling dat de Kamer niet langer in de afwachting, controlerende taak moest berusten maar voorop moest lopen in het ontwikkelen van beleid. Die strijd werd gewonnen door Van Thijn c.s.

Maar het artikel van Van Wijnen was slechts de aanleiding. De oorzaak van het debat was gelegen in de omstandigheid dat het kabinet enkele jaren daarvoor duizenden jongelui een baan had gegeven om werkloosheid van jonge afgestudeerden te voorkomen. En wat gingen die doen? Beleidsnota's schrijven. Toen pas is het fenomeen beleidsnota ontstaan. En op die golf van departementale beleidsproductie surfde Van Thijn c.s. voorwaarts met de eis aan het kabinet om de Kamer te voorzien van beleidsnota's. Deze had zich inmiddels een Grondwettelijk niet-existent instrument toegeëigend, de amenderingsmotie, waarmee zij bewindslieden dwongen beleidsnota's aan te passen. Daarmee kwam het zwaartepunt in de beleidsontwikkeling bij de Kamer te liggen. Althans dat was de bedoeling. Maar de Kamer werd in een mum van tijd bedolven onder een stortvloed van beleidsnota's. Nadat Joekes als plaatsvervangend voorzitter de hele Kamer een keer op koffie had getrakteerd omdat hij bij de behandeling van een nota reeds meer dan vijftig amenderingsmoties had genoteerd, drong het besef door dat men het werk op deze manier niet langer aankon. De Kamer vroeg Vondeling om in te grijpen. Nadat deze al in de Nieuwjaarstoespraak 1974/1975 had gewezen op zijn toenemend verdriet over de gebrekkige werkwijze van de Kamer besloot hij in september 1976 twee nieuwe artikelen (tijdelijk) toe te voegen aan het Reglement van Orde 'nopens de behandeling van beleidsnota's.' Dat was een structuurwijziging ter invoering van de zogeheten Openbare Commissievergadering (OCV). In zo'n OCV kon een groepje Kamerleden een nota afdoen en hoefde alleen maar voor de stemmingen naar het plenum.

Slechts twee Kamerleden waren fundamenteel gekant tegen deze ingreep: Kappeyne van de Copello (VVD) en Van der Lek (PSP), twee uitersten op het politieke spectrum. Zij betoogden dat deze structuurwijziging alleen maar tot nog meer

beleidsnota's zouden leiden, dat de Kamer nog meer ambtelijk werk zou gaan doen en daardoor de staatsrechtelijk voorgeschreven controlerende greep op het regeringsbeleid zou gaan verliezen. Ze hadden geen schijn van kans. De Kamer denderde voort, maar raakte al snel – precies zoals voorspeld door die twee dissidenten – bedolven onder een nog verstikkender pak nota's. Opnieuw geroep om hulp. In plaats van de fout van Vondeling te herstellen en de Kamer behoedzaam terug te leiden naar het ambt van volksvertegenwoordiger, controleur en medewetgever maakte Dolman de zaak nog erger door in september 1979 de OCV om te bouwen tot een Uitgebreide Commissievergadering (UCV). Nu hoefde men zelfs niet meer voor de stemmingen naar het plenum, maar kon een groepje Kamerleden een nota finaal afdoen.

Deze twee structuurwijzigingen in de werkwijze van de Kamer zijn systeemfouten die vervolgens fungeerden als een met groene zeep ingesmeerde glijplank in een proces van afkalvende kwaliteit. In staccato: het werken in het toen ontstane commissiestelsel triggerde de noodzaak om specialisten voor het Kamerwerk te werven; dezen richtten zich uitsluitend op het 'eigen departement', leidend tot de zogeheten departementalisering van de Kamer als gevolg waarvan politiek-ideologische debatten van generalisten plaatsmaakten voor ambtelijk-instrumentele discussies tussen specialisten; om voldoende tegenwicht te bieden aan de departementen ontstond de noodzaak om die specialisten beter te ondersteunen met een toenemende groep fractie- en persoonlijke assistenten. De structuur van de vaste commissies plaatste de Tweede Kamer aldus met het gezicht naar het kabinet en met de rug naar de samenleving. En zo ging de Tweede Kamer meebesturen, 150 ministertjes, elk ondersteund door een klein eigen departementje. Reddeloos.

Begin jaren negentig heeft Deetman geprobeerd dat afglijdende proces van departementalisering en instrumentele debatten te keren door een vijftal commissies voorstellen te laten doen voor staatkundige en bestuurskundige hervormingen. Dat was echter te laat. Een zichzelf versterkend proces van de neerwaartse kwaliteit – een traject dat zich op een wetmatige manier voltrekt maar dat hier verder niet uit de doeken kan worden gedaan – leidde met de opkomst van Fortuyn rond 2000 en met de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 tot een demasqué van het politieke systeem, een functioneren van de Tweede Kamer dat onder meer is omschreven als politicide (De Beus) en democraticide (Hoogerwerf). Maak niet de fout om zoiets als de individualisering van de samenleving, of de grote invloed van de media de schuld te geven. Dat zijn slechts flankerende symptomen van een oorzakelijk complex dat ten gronde in en door de Tweede Kamer zelf is ontstaan.

De Kamer is zich al die tijd terdege bewust geweest van het eigen falen. Decennialang heeft de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer zich over het eigen disfunctioneren gebogen. Zonder enig resultaat. De meest verdrietige vergadering daarover vond plaats op 15 maart 2004. Nadat de Commissie van 11.00 tot 19.00 uur een niet-aflatende reeks klachten over de eigen werkwijze had gespuut nam ze zes moties aan, waarvan eentje met de opdracht aan voorzitter Weisglas om met voorstellen te komen, gericht op verandering in de cultuur van de werkwijze van de Kamer. Weisglas verwierp die motie ter plekke. Leuk om te weten nu Kamerleden zich ergeren aan het feit dat het kabinet in toenemende mate moties naast zich neerlegt. De toenmalige Kamervoorzitter gaf het voorbeeld.

Al vele jaren zijn de Kamerleden zelf misnoegd over hun eigen functioneren. Ze eisen vervolgens dat alle te nemen maatregelen gericht moeten zijn op verandering van hun cultuur, niet op de structuur. In algemene zin is het juist dat je met structuurwijzigingen niet ver komt. Zij beseffen echter niet dat uitgerekend hun disfunctioneren voortkomt uit de structuurwijzigingen die Vondeling en Dolman hebben gebracht tot het stelsel van de vaste commissies. In zo'n situatie, dus als de structuur de grondoorzaak is van de problemen, mag en moet men in het systeem ingrijpen. In dit geval door – tenminste – het commissiestelsel met de grond gelijk te maken, de specialisten de deur te wijzen, de fractieassistenten aan een andere baan te helpen, de externe adviesorganen te richten naar het parlement, en door met een vijftal themacommissies per regeerperiode een draai van 180 graden te maken waardoor het gezicht weer naar de samenleving staat en de rug naar het kabinet.

De Tweede Kamer heeft zich zelf laten opsluiten in de agenda van de regering. En is daarmee verworden tot speelbal van het kabinet. Maatregelen treffen ter bestrijding van de vijf probleempunten die onderwerp waren van de zelfreflectie is slechts symptoombestrijding die de val van de Tweede Kamer nog dieper maakt. Alleen het besef dat men in de jaren zeventig een verkeerde afslag heeft genomen en dat daar de reparatie moet plaatsvinden kan het Parlement redden.

Frank Ankersmit is hoogleraar geschiedfilosofie. Leo Klinkers is bestuurskundig adviseur. Beiden hebben zich in 2006 als lid van de Nationale Conventie intensief bezig gehouden met de relatie tussen regering en parlement.