

Het artikel „De Tweede Kamer als megafoon van het volksgevoel” is geschreven door de Rotterdamse hoogleraar M.C.P.M. van Schendelen en is verschenen in het weekblad „Intermediair” van 26 maart 1998, 34^e jaargang nummer 13. Onderstaande tekst, die ongeveer 2275 woorden telt, is een bewerking van dat artikel.

Geef van onderstaande tekst een samenvatting van maximaal 500 woorden. De samenvatting moet een duidelijk beeld geven van de gedachtegang van de auteur. De daarvoor noodzakelijke informatie-elementen dienen te worden opgenomen in een samenhangende tekst die is geschreven in goed Nederlands, zodat iemand die de oorspronkelijke tekst niet kent, de samenvatting goed kan volgen. Het is toegestaan essentiële woorden of zinswendingen uit de voorgelegde tekst te gebruiken. Het is niet de bedoeling dat je zinnen uit de voorgelegde tekst letterlijk in je samenvatting overneemt.

De Tweede Kamer als megafoon van het volksgevoel

- 1 — 1 Nog geen vier generaties geleden, om precies te zijn in het jaar 1917, verkeerde ons
2 — 2 land in grote opwinding. De ophef gold niet het kanongebulder op het slagveld van de
3 — 3 Eerste Wereldoorlog nog geen honderdvijftig kilometer verderop. Nee, het ging om de
4 — 4 invoering van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zoals wij haar nu kennen. Het
5 — 5 parlement stemde dat jaar in met het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging.
6 — 6 In de grondwet van 1848 werden aan de Kamer al controlerende rechten verleend.
7 — 7 In 1919 zou nog de invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen
8 — 8 volgen en daarmee was de inrichting van onze parlementaire democratie compleet.
- 2 — 9 Dat de staatsrechtelijke hervorming van 1917 voor zulke opwinding zorgde, kwam
10 — 10 omdat het voor ons nu zo gewoon geworden concept bijzonder revolutionair was: alle
11 — 11 volwassen burgers hebben het recht enkelen uit hun midden aan te wijzen voor de
12 — 12 bemanning van een orgaan dat het veto heeft over wetgeving uit naam van de staat, hierbij
13 — 13 inbegrepen de vaststelling van de begroting. Ter vergelijking: stel eens voor dat bij Shell
14 — 14 zo'n vertegenwoordigend volksorgaan wordt ingevoerd, waarvoor periodiek leden van het
15 — 15 bestuur worden verkozen door alle bij het bedrijf betrokken burgers. Dan zou Nederland
16 — 16 te klein zijn voor alle opwinding en in het buitenland als 'revolutieland' berucht worden!
- 3 — 17 Maar een revolutionair takenpakket is, zo leert de geschiedenis, geen onverdeeld
18 — 18 genoeg. Revoluties komen voort uit hooggestemde verwachtingen en die zijn moeilijk
19 — 19 realiseerbaar. Wie de dit jaar jubilerende grondwet erop naleest, ziet dat de Tweede
20 — 20 Kamer synoniem is voor bijna paradijselijke verwachtingen. In stellige juridische taal
21 — 21 wordt de Kamer geacht het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen en samen met
22 — 22 de regering de wetten van het land vast te stellen. De Kamer mag met allerlei middelen
23 — 23 de regering controleren en de ministers zijn ertoe verplicht de verlangde inlichtingen te
24 — 24 verstrekken. En dan is er nog de ongeschreven 'grondwet' van 'de vertrouwenskwestie':
25 — 25 een regering zonder parlementaire meerderheid of een bewindspersoon die onvoldoende
26 — 26 vertrouwen krijgt, moet de koffers pakken. De Tweede Kamer zou bovendien een sociale
27 — 27 afspiegeling van het volk moeten zijn, naar diens wensen moeten luisteren, met diverse
28 — 28 belangen rekening houden en vooral doen of nalaten wat wordt verlangd. Ga hier als
29 — 29 vertegenwoordigers van een pluriforme samenleving maar eens aan staan, temeer daar
30 — 30 het verschil tussen papieren macht en feitelijke invloed zo groot is.
- 4 — 31 Toch plegen de Kamerleden nog steeds die revolutionaire verwachtingen van 1917
32 — 32 te voeden in plaats van die te relativeren tot haalbare proporties. Sterker nog, zij
33 — 33 versterken de mythe van de absolute rol van de Tweede Kamer, claimen het politiek
34 — 34 primaat: zij zien zich als het sturingsmechanisme van onze samenleving. Opvallend in dit
35 — 35 licht is dat het parlement als instituut een hoge maatschappelijke waardering geniet, maar
36 — 36 dat de individuele leden ervan een sociaal prestige hebben op het niveau van
37 — 37 taxichauffeurs en makelaars. Openbare kritiek was er altijd en is, juist vanwege de hoge
38 — 38 verwachtingen, onvermijdelijk.
- 5 — 39 De Tweede Kamer lijkt evenwel op de protagonist in een Griekse tragedie:
40 — 40 veroordeeld tot het praktisch onmogelijke. Zij heeft taken die elkaar deels uitsluiten en
41 — 41 bevoegdheden die deels onbruikbaar zijn. Neem de idee van de Kamer die de regering
42 — 42 controleert in haar rol van uitvoerder van de wet. Zij komt dan al gauw zichzelf tegen als

43 medewetgever. De Kamer ging zelf ooit akkoord met de decentralisatie van de
44 gemeentewet en de verzelfstandiging van de Spoorwegen. Zij klaagt echter ook luidkeels
45 over effecten daarvan, zoals de gemeentelijke belastingen of de tariefsverhogingen van de
46 NS. De bevoegdheid om een minister of een hele regering naar huis te sturen is ook zo'n
47 wapen waarmee de parlementaire meerderheid zichzelf steekt. In het laatste geval komen
48 er nieuwe verkiezingen en ... nieuwe Kamerleden. Een wapen, kortom, dat de Kamer niet
49 graag gebruikt.

6 — 50 Ook kunnen individuele Kamerleden niet aan de hooggestelde verwachtingen
51 voldoen, omdat velen onvoldoende gelegenheid krijgen om ervaring op te doen. In korte
52 tijd moeten zij scoren in de ogen van de partijbonzen. Voor de meesten is de Binnenhof-
53 job er een vol stress of eufemistisch gesteld: 'uitdaging'. Veel Kamerleden zijn onder druk
54 van deze omstandigheden buitengewoon vriendelijk voor buitenstaanders. Voor iedereen
55 proberen zij tijd vrij te maken, ze tonen veel begrip en bieden steun aan, want ze stellen
56 de kiezer en de media niet graag teleur. Maar binnen de Kamer hebben ze hun bittere
57 gevechten, in de grote strijd tussen de fracties en in de eigen fractie, waar ze zich waar
58 moeten maken. Kamerleden zijn voortdurend op hun hoede voor elkaar. Het begrip
59 'politieke vriend' betekent niet meer dan 'iemand die achter je staat'. Die moet je dus,
60 anders dan de tegenstander vóór je, extra in de gaten houden. Zelfs in hun lege uren
61 blijven parlementariërs bij voorkeur op of om het Binnenhof.

7 — 62 Ogenscheinlijk hebben Kamerleden niet veel lege uren. Per gemiddelde werkdag
63 verstouwen ze tezamen ongeveer 80 vergaderingen, ontvangen ruim 1000 bezoekers,
64 krijgen 350 bladzijden Kamerstukken en 125 algemene brieven binnen, dienen 7 moties in,
65 stellen 12 vragen en stemmen over 2 wetsvoorstellen. Daarnaast is er geregeld persoonlijk
66 overleg en behandelen zij de post, al bestaat er over deze activiteiten geen statistiek.

8 — 67 Deze werkdruk is minder onmenselijk dan zij lijkt. Binnen de fracties geldt een
68 werkverdeling naar beleidsgebieden. Een Kamerlid wordt dan zogenoemd 'fractiespecialist'.
69 Wat erbuiten valt, mogen de Kamerleden laten lopen. In dat 'mogen' zit wel een
70 verplichtend karakter: wie zich daar niet aan houdt, roept territoriumdrift op bij andere
71 fractiespecialisten. Er zijn nog meer oplossingen voor de werkdruk. De ongeveer
72 vijfhonderd personeelsleden van de Tweede Kamer en de tweehonderdvijftig van de
73 fracties doen mee aan de ontvangst van bezoekers, verwerken Kamerstukken en post of
74 prepareren speeches, vragen of amendementen. Zij functioneren deels als ongekozen
75 volksvertegenwoordigers. De Kamerleden kunnen ook veel werk negeren; dan wordt papier
76 slechts vluchtig bekeken of aan de prullenmand toevertrouwd en wordt een vergadering
77 tien minuten bezocht of overgeslagen. Zo ontstaat tijd voor overleg achter de schermen en
78 in de wandelgangen, waar in de meeste gevallen de echte strijd wordt beslecht.

9 — 79 Het is vooral koude drukte, de drukte van het Kamerwerk. Meer dan ooit worden
80 parlementaire onderzoeken verricht en bewindslieden 'op het matje geroepen'. Maar de
81 parlementaire controle op de rijksoverheid is vooral verbaal, want de consequenties
82 zouden te pijnlijk zijn voor de coalitie, de beleidspraktijk, de bestuurlijke verhoudingen of
83 de Kamer zelf. Bovendien volstaan tegenwoordig de verklaringen van *mea culpa* en
84 'beterschap'. Vrijwel alle wetsvoorstellen van de regering worden aangenomen.
85 De overgrote meerderheid van (vooral door oppositiefracties ingediende) moties en
86 amendementen wordt verworpen. Kortom, alle jaarlijkse interpellaties en onderzoeken
87 leveren veel parlementaire woorden en weinig daden op.

10 — 88 Dat de invloed van de Tweede Kamer beperkt blijft, wordt veroorzaakt door een
89 complex van factoren. Om te beginnen wordt de autonomie van de Kamerleden beperkt
90 door de gang van zaken zowel in als buiten Den Haag. De coalitie van regeringsfracties
91 heeft de meerderheid en functioneert zo als *cordon sanitaire*¹⁾ rond de regering. Het
92 hoofdonderwerp op het Binnenhof is niet de werkgelegenheid of het milieu, maar het
93 bezit van regeringsmacht. En bovendien, de Tweede Kamer beschouwt zich dan wel als
94 het sturingsmechanisme van de parlementaire macht, maar de pedalen zitten toch vaak
95 onder de voeten van anderen dan de Kamerleden. De regie van het parlement wordt
96 vooral gevoerd door leden van de regering, aanverwante partijbonzen en belangrijkste
97 fractieleiden. Zij komen informeel bijeen op woensdag- en donderdagavond. Daar worden
98 binnen en tussen de regeringsfracties de *wheels and deals* afgesproken – voor zowel de

noot 1

cordon sanitaire, hier: beveiliging, afscherming

- 99 kabinetsvergadering op vrijdag als de parlementaire afhandeling erna.
- 11 100 Vervolgens zorgen de voormannen van de regeringsfracties ervoor dat er op het
101 Binnenhof geen 'ongelukken' gebeuren. Zij werken met straffe hiërarchie. Bij de
102 stemmingen heerst fractiediscipline. In de Kamer voert alleen de fractiespecialist of de
103 fractieleider het woord. Wie een andere beleidsopvatting heeft, kan deze beter
104 wegslikken. Zelfs het stellen van een simpele parlementaire vraag moet gewoonlijk eerst
105 bij de fractieleiding worden aangevraagd. Elk toeval is riskant. Op deze manier lopen de
106 Kamerleden dus aan de leiband, waardoor ze hun revolutionaire taken nauwelijks
107 autonoom en adequaat kunnen vervullen.
- 12 108 Maar ook van buiten Den Haag wordt er steeds meer druk op de Kamer
109 uitgeoefend. Lagere overheden, bestuursorganen, bedrijfsorganisaties en allerlei andere
110 publieke en private belangengroepen komen langs. Zij willen de Tweede Kamer vooral
111 beïnvloeden als het Binnenhof wetten moet goedkeuren, als er gevoelige onderwerpen op
112 tafel liggen en als belangengroeperingen het onderspit dreigen te delven. Bovendien is er
113 een aanzienlijke overdracht van bevoegdheden aan 'Brussel'. Ook daar kunnen,
114 goeddeels buiten het Binnenhof om, formele zaken worden gedaan. De verzelfstandiging
115 en privatisering van overheidsonderdelen hebben het bereik van Den Haag extra
116 verkleind. Het theater van het Binnenhof is steeds meer een kleine-zaalproductie. Zelfs
117 voor de wetgeving geldt min of meer hetzelfde. Alleen een kleine portie wetten passeert
118 het Binnenhof; verreweg de meeste wet- en regelgeving komt van 'Brussel' en van de
119 overige onderdelen van het openbaar bestuur.
- 13 120 Daarbij komt nog dat de meeste instituties, organisaties, groepen en individuen
121 vaak de Tweede Kamer en haar leden niet nodig hebben – het zelfs toejuichen als zij
122 erbuiten kunnen. Zij zien het Binnenhof als 'één risico te veel'. Zij kunnen er wegblijven,
123 omdat zij de meeste parlementaire functies zelf vaak beter kunnen vervullen. Het zijn
124 vooral particuliere belangenorganisaties, van buurtcomité tot vakbeweging, die de
125 behoeften van hun achterban peilen en proberen te behartigen. Het Binnenhof heeft bij
126 dit alles weinig toegevoegde waarde. Zo ontstaat de paradox dat de op grondwettelijk
127 papier machtige instelling in de praktijk machteloos is.
- 14 128 Ook al lijkt de macht van het parlement niet ver te reiken, de Kamerleden hebben
129 wel sterke juridische bevoegdheden en ruime materiële hulpmiddelen, zoals een jaarbudget
130 van nu 125 miljoen gulden, een groot gebouwencomplex en zo'n 750 personeelsleden.
131 Kunnen zij al dit potentieel niet beter benutten?
- 15 132 De Kamerleden zelf lijken hier bevestigend op te antwoorden. In toenemende mate
133 huldigen zij de opvatting dat het Binnenhof de samenballing moet zijn van het politieke
134 primaat. Deze opvatting zou betekenen dat, omgekeerd aan de huidige situatie, de
135 regering aan de parlementaire leiband loopt en het ambtelijke openbaar bestuur aan die
136 van de regering. Deze opvatting heeft opnieuw een hoog revolutionair gehalte; evenals de
137 hooggestemde parlementaire idealen aan het begin van de eeuw kan zij gemakkelijk
138 worden bekritiseerd als utopisch dan wel onwenselijk. Zij zal ook worden bestreden, want
139 velen in dit land zullen immers hun verworven invloed niet zo maar prijsgeven. Dit geldt
140 niet alleen voor publieke en private belangengroepen, maar zeker ook voor
141 bewindsliden. Aristoteles en Montesquieu indachtig prefereren zij een republiek van
142 zelfredzame burgers en organisaties, waarin het parlement niet meer is dan één speler. Dat
143 het parlement de dienst zal gaan uitmaken in de politiek is dan ook niet erg waarschijnlijk.
- 16 144 Welke rol is dan voor de Kamer weggelegd, waarin kan de Kamer wél zelfstandig
145 en effectief zijn? Ten eerste in iets wat de meeste Kamerleden een afschuwelijke taak
146 vinden: het overeind houden of onderuit halen van het kabinet, met alle bijbehorende
147 spelletjes. Ten tweede zijn de Kamerleden effectief als geluidsversterker van opwinding in
148 het land. Zij draven razendsnel achter de nieuwsberichten aan. Gebruikmakend van
149 vragen, moties of een interpellatie houden zij een debat. Zo fungeren zij voor de
150 samenleving dan als peilstation van voorkeuren en als versterker voor de gevoelens die
151 onder de bevolking leven.
- 17 152 Deze rol zal hun functie van vertegenwoordiging versterken en heeft uiteindelijk als
153 doel politieke agendavorming, de belangrijke voorfase van besluitvorming, te bevorderen.
154 Met moties en resoluties naar voorbeeld van het terzake effectieve Europees Parlement
155 kan de Kamer vervolgens de regering vragen 'er werk van te maken'. Dit vergt subtiel
156 invloedsspel, anders produceert de Kamer slechts nationale ruis. Alweer leren de praktijk
157 en invloed van het Europees Parlement dat sterke bevoegdheden hiervoor niet
158 noodzakelijk zijn, wel kennis van de samenleving en bekwaamheid om steun te organiseren.

18 — 159 Het voordeel van dit pragmatische alternatief is dat de taak van de parlementaire
160 meerderheid onverlet kan blijven: het kabinet overeind houden. Agendavorming is
161 immers nog geen besluitvorming. Het kabinet kan elk verzoek onbedreigd in overweging
162 nemen en desgewenst faseren. De Kamer moet zo nodig op haar tamboer blijven roffelen,
163 hetgeen versterkte inhoud geeft aan haar controlefunctie.

19 — 164 Zo'n pragmatische strategie om het parlement nieuw leven in te blazen vereist wel,
165 zoals gezegd, kennis van de samenleving en bekwaamheid om steun te mobiliseren.
166 Die kennis is nu weinig aanwezig. Veel Kamerleden weten exact hoe de samenleving er
167 uit zou moeten zien, maar onvoldoende hoe zij in elkaar steekt. Vooral hun beeld van de
168 Europese Unie, van 'Brussel' is er een van 'de klok en de klepel': in de Kamer heeft
169 slechts een handvol leden enige Europese ervaring.

20 — 170 Bekwaamheid om steun te mobiliseren vergt dat Kamerleden andere instituties,
171 organisaties en groepen niet zien als onderhorig of als hinderlijke concurrent, maar als
172 potentiële bondgenoot. Zij haken dan in op de pluralistische realiteit van alledag, waarin
173 niemand het alleen voor het zeggen heeft en eenieder coalities smeedt. Zij zouden vaker
174 kunnen samenspelen met ambtelijke diensten, bedrijven, Europese officials of sociale
175 bewegingen.

21 — 176 De ironie is dat de Kamerleden op het Binnenhof lobbyisten van dit soort
177 organisaties ontvangen die aldaar hun *public affairs* bedrijven, maar met deze contacten
178 weinig doen ten behoeve van de eigen organisatie: het parlement. Zij beperken zich tot
179 uitwisseling van gedachten en eventueel tot steun inzake beleidsonderwerpen die binnen
180 hun portefeuille vallen. Tweede-Kamerleden moeten dus zowel bescheidener als
181 ambitieuzer zijn. Zo zouden zij ook eens kunnen lobbyen voor hun eigen,
182 gemeenschappelijke public affairs. Oftewel: voor het belang 'parlement'.

naar: M.C.P.M. van Schendelen

uit: Intermediair, 26 maart 1998, 34^e jaargang nummer 13

Einde