

INLEIDING 1

J.J.A. Thomassen

De geachte afgevaardigde 1.1

In dit boek komen leden van de Eerste en Tweede Kamer aan het woord over het functioneren van het Nederlandse parlement. De volksvertegenwoordiging staat de afgelopen jaren sterk ter discussie en meestal niet in positieve zin. Een achterdochtig lezer zou zelfs een zeker cynisme in de keuze van de titel van dit boek kunnen zien.¹ Wordt de afgevaardigde immers nog wel geacht?

De wijze waarop het parlement en zijn leden de afgelopen tijd in het nieuws zijn geweest, doet soms vermoeden van niet. De kritiek op het parlement richt zich soms op het functioneren van het parlement als instituut, maar soms ook heel direct op de kwaliteit en het functioneren van de leden als volksvertegenwoordigers.

Zo kwam in het voorjaar van 1992 naar aanleiding van een door NRC-Handelsblad gehouden enquête onder kamerleden de samenstelling van de Tweede Kamer opeens ter discussie. Het opvallend grote aantal kamerleden met een ambtelijke achtergrond bleek plotseling in brede kring als een probleem te worden ervaren, ook al was het verschijnsel op zichzelf allerm minst nieuw.² Al eerder is meermalen gesignaleerd dat zo weinig mensen uit het bedrijfsleven het lidmaatschap van de Tweede Kamer ambiëren, met als gevolg dat slechts een klein aantal kamerleden affiniteit heeft met en kennis heeft van de particuliere sector. In de discussie van de afgelopen jaren lijkt dit probleem te zijn verbreed tot de vraag of de Tweede Kamer en 'de politiek' in het algemeen nog wel voldoende voeling hebben met de samenleving. De beeldende beschrijving van het Binnenhof als een kaasstolp is in dit verband veelzeggend. De discussie over de afstand tussen kiezers en gekozenen duidt erop dat het functioneren van het parlement als volksvertegenwoordiging in toenemende mate als een probleem wordt ervaren.

Traditioneel wordt aan het parlement en meer in het

bijzonder aan de Tweede Kamer, naast de taak van volksvertegenwoordiging, een tweetal hoofdtaken toegedacht: die van medewetgeving en die van politieke controle. Ook het functioneren van het parlement ten aanzien van deze twee taken wordt de laatste jaren sterk bekritiseerd. De kwaliteit van het wetgevingsproces en de politieke controle zou vooral te lijden hebben onder de geleidelijk gegroeide monistische verhouding tussen het kabinet en de regeringspartijen in de Tweede Kamer. In plaats van een gezonde kritische afstand ten opzichte van het kabinet in acht te nemen, zouden de leden van de regeringsfracties zich bij voorbaat de mond laten snoeren door het regeerakkoord en de uitkomsten van allerlei tussentijds informeel overleg. Deze kritiek werd onlangs op niet mis te verstane wijze tot uitdrukking gebracht door de voorzitter van de Eerste Kamerfractie van het CDA toen hij zijn collega's aan de overkant als stemvee betitelde. Die kwalificatie diende mede als rechtvaardiging voor de opmerkelijke wijze waarop de Eerste Kamer zich de afgelopen jaren onder aanvoering van de CDA-fractie profileert, dit soms tot grote ergernis en wanhoop van het kabinet en de regeringspartijen in de Tweede Kamer.

Over deze en een groot aantal andere vraagstukken zijn met in principe alle leden van de Eerste en Tweede Kamer vraaggesprekken gevoerd (zie de bijlage voor een nadere verantwoording van het onderzoek). De meningen van kamerleden zijn om een tweetal redenen relevant voor wie het functioneren van de parlementaire democratie wil onderzoeken. In de eerste plaats verkeren zij uiteraard bij uitstek in een gunstige positie om waar te nemen hoe het parlement functioneert. Door gebruik te maken van die waarneming zal men dan ook een beter zicht kunnen krijgen op de gang van zaken in het parlement. Toch is dat maar ten dele van belang. Men zou zelfs kunnen stellen dat kamerleden wel zo ongeveer de laatste bron vormen, die in aanmerking komt wanneer men betrouwbare informatie over het parlement wil inwinnen. De leden van het parlement maken nu eenmaal per definitie deel uit van het verschijnsel dat men wil bestuderen en het valt niet te verwachten dat zij in staat zijn tot een onbevooroordeeld afstandelijk oordeel ten aanzien van de organisatie waarvan zij deel uitmaken. Wie zich zonder

meer tot spreekbuis maakt van de waarneming van kamerleden, zou een slecht onderzoeker zijn. Dat neemt niet weg dat de gevoerde vraaggesprekken een grote hoeveelheid informatie hebben opgeleverd die van grote waarde is voor de karakterisering van het parlement en zijn leden.

Dat is echter niet de primaire reden waarom vraaggesprekken met kamerleden van belang zijn. De oordelen en percepties van kamerleden zijn vooral belangrijk omdat deze mede bepalend kunnen zijn voor hun handelen. Of die oordelen en percepties juist zijn of niet, is daarbij slechts van secundair belang: mensen baseren hun gedrag immers niet op de objectieve waarheid, maar op hun *perceptie* van de waarheid. Wanneer bijvoorbeeld kamerleden hun opstelling willen laten afhangen van het oordeel van de meerderheid van de kiezers van hun partij, bepaalt niet het werkelijke oordeel van de kiezers die opstelling, maar wat de kamerleden denken dat dat oordeel is.

Voor deze dubbele doelstelling zijn de vraaggesprekken dan ook gebruikt. Enerzijds om feitelijke informatie te verwerven die via andere onderzoeksmethoden moeilijk of niet te verkrijgen is. Anderzijds om een beter inzicht te krijgen in opvattingen, waarden en percepties van kamerleden waarvan verwacht mag worden dat deze van invloed zijn op hun doen en laten en daarmee op het functioneren van het parlement.

Indeling van het boek 1.2

Om de verschillende thema's die met de kamerleden zijn besproken in dit boek op een systematische wijze te presenteren zijn rond het individuele kamerlid als het ware een aantal concentrische cirkels getrokken. Het boek begint met een karakterisering van de individuele kamerleden, verkent daarna hun onmiddellijke omgeving en trekt vervolgens steeds wijdere cirkels rond het kamerlid.³

De eerstvolgende twee hoofdstukken richten zich op het individuele kamerlid. In hoofdstuk 2 worden de achtergrond en het toekomstperspectief van de kamerleden geschetst. Wat is hun professionele achtergrond? Wat is er waar van de veronderstelling dat kamerleden disproportioneel uit de ambtelijke sfeer afkomstig zijn, en is dit verschijnsel in de loop der jaren toegenomen? In hoeverre is een politieke

loopbaan 'erfelijk': komen kamerleden voort uit typische bestuurdersfamilies, of komt men erfelijk onbelast in de politiek terecht? In hoeverre maakt het kamerlidmaatschap deel uit van een loopbaanplanning? Wat voor functies ambiëren kamerleden na hun kamerlidmaatschap?

In hoofdstuk 3 komt het feitelijke werk van kamerleden aan de orde: wat zien zij als hun belangrijkste taak, en zien zij in dit opzicht verschillen met wat de samenleving van hen verwacht? Wat doen kamerleden eigenlijk precies? Zijn ze naar hun eigen oordeel in staat om hun taken naar behoren uit te voeren, en hebben ze daar voldoende faciliteiten voor? Is het eigenlijk wel een bevredigende baan?

In hoofdstuk 4 verschuift de aandacht van het individuele kamerlid naar de belangrijkste parlementaire instituties waarbinnen hij zijn werk verricht. Dat zijn de fracties en de kamercommissies. Hoe belangrijk zijn deze in het politieke besluitvormingsproces? Een parlement kent over het algemeen óf sterke commissies óf sterke fracties, maar niet beide tegelijk. Gezien de monistische tendensen in Nederland, die hierboven kort zijn aangestipt, ligt het voor de hand te verwachten dat het fractieverband voor het individuele kamerlid steeds belangrijker is geworden. Een sterke fractiediscipline is nu eenmaal een onmisbaar onderdeel van een monistisch stelsel. In dit hoofdstuk wordt in beeld gebracht hoe sterk de fractiediscipline is en hoe deze door kamerleden wordt ervaren. Ook de wijze van besluitvorming binnen de fracties komt aan de orde. Hoe groot is de invloed van de fractieleider? En van de fractiespecialisten? Ook aan het belang van de commissies wordt uitgebreid aandacht besteed. Welke speelruimte wordt een kamerlid in commissieverband door zijn fractie gelaten? Zijn de commissies allemaal even belangrijk, of is er een duidelijk verschil in prestige? Waarop is dat dan gebaseerd?

Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de verhoudingen *tussen* de fracties. Zeker in een meerpartijstelsel als het Nederlandse waarin geen enkele partij op een absolute meerderheid kan rekenen, zijn de verhoudingen tussen de verschillende politieke partijen van wezenlijk belang voor de politieke besluitvorming. Van die verhoudingen is immers afhankelijk welke partijen met elkaar een coalitiekabinet kunnen en willen vormen. De mogelijkheden tot coalitievorming konden

in Nederland lange tijd betrekkelijk eenvoudig beschreven worden. Door de polarisatie en in verband daarmee de wederzijdse uitsluiting van PvdA en VVD waren een centrum-links en een centrum-rechts kabinet de enige reële mogelijkheden. Met andere woorden, de mogelijkheden tot coalitievorming waren afhankelijk van de wederzijdse afstand tussen de verschillende politieke partijen op de links-rechts dimensie. Doordat volgens deze formule een kabinet zonder het CDA niet denkbaar is, is bij de andere partijen een toenemende frustratie over deze permanente machtspositie waarneembaar. Vandaar dat binnen de PvdA, D66 en de VVD in elk geval discussies over de mogelijkheid van een coalitie zonder het CDA (een 'paarse coalitie') bijzonder populair zijn geworden. Het realiteitsgehalte van verschillende coalities blijft echter mede afhankelijk van de afstand tussen de verschillende partijen. Die afstand kan op verschillende manieren worden vastgesteld: hoe ver zijn de verschillende partijen van elkaar verwijderd op het reeds genoemde links-rechts continuüm? Hoever zijn ze van elkaar verwijderd met betrekking tot de hoofdpunten van het beleid? Naast deze vragen wordt ook bezien of de coalitievoorkeuren niet mede afhankelijk zijn van de mate van sympathie die de leden van de verschillende fracties voor de andere partijen koesteren. In het hoofdstuk wordt aangetoond dat deze sympathie bepaald niet alleen afhankelijk is van de politiek-inhoudelijke afstand tussen de verschillende partijen.

Hoofdstuk 6 gaat over de bijzondere positie van de Eerste Kamer in ons staatsbestel. De leden van de Eerste Kamer hebben er zelf voor gezorgd dat dit opeens een actueel onderwerp van discussie is. In dit hoofdstuk geven de leden van *beide* kamers hun mening over de voor- en nadelen van de Eerste Kamer. Vormt de Eerste Kamer een garantie voor de kwaliteit van het wetgevingsproces, of houdt zij de politieke besluitvorming alleen maar op? Moet de Eerste Kamer eigenlijk wel gehandhaafd worden, en zo ja moeten er dan geen staatkundige hervormingen komen met betrekking tot haar samenstelling en bevoegdheden? Zou bijvoorbeeld de wijze van verkiezing niet veranderd moeten worden? Zou de Eerste Kamer niet het recht moeten krijgen een wetsontwerp dat volgens haar niet door de beugel kan voor heroverweging naar de Tweede Kamer terug te sturen? Of zou de Eerste

Kamer juist haar plaats gewezen moeten worden door haar bevoegdheden te beperken?

In hoofdstuk 7 komt voor het eerst de verhouding tussen het parlement en een instantie buiten het parlement aan de orde, i.c. de verhouding tussen de Tweede Kamer en de regering. De belangrijkste vraag die aan de orde komt, is hoe deze verhouding te typeren valt. Betoogd zal worden dat de stereotype aanduidingen in termen van monisme of dualisme te weinig ruimte voor nuancering laten. De verhouding tussen kabinet en kamer kan naar de omstandigheden wisselen. Wanneer de uitvoering van het regeerakkoord aan de orde is, zullen kabinet en regeringsfracties een gesloten front ten opzichte van de oppositie vormen. Maar ontwikkelingen als de recente herontdekking van de parlementaire enquête wijzen erop dat het parlement nog wel degelijk in staat is zich onder bepaalde omstandigheden *als instituut* tegenover de regering te stellen. Daarnaast zijn er tal van voorbeelden te noemen waar niet de verschillende partijen tegenover elkaar staan, of de regering tegenover het parlement maar waar bepaalde maatschappelijke belangen zich manifesteren zonder zich van de tegenstellingen tussen de verschillende politieke partijen veel aan te trekken.

De hoofdstukken 8 en 9 hebben betrekking op de veelbesproken relatie tussen parlement en samenleving. In hoofdstuk 8 gaat het om de relatie met de kiezers. Hoe zien de kamerleden deze relatie? Welk gewicht hebben de opvattingen van kiezers in hun oordeelsvorming? Hebben kamerleden eigenlijk wel een band met de kiezers van hun partij, of richten zij zich in hun oordeelsvorming geheel op de partijorganen en het partijprogramma? Hebben kamerleden over belangrijke politieke vraagstukken dezelfde opvatting als hun kiezers, of bestaan er grote verschillen van mening? Voorzover kamerleden zich bewust zijn van dergelijke verschillen, hoe gaan zij hiermee om? Hoofdstuk 9 is gewijd aan de wijze waarop kamerleden zich opstellen ten opzichte van pressiegroepen en lobby's. Hoeveel invloed op de politieke besluitvorming hebben verschillende belangengroepen, en is deze invloed in overeenstemming met de invloed die ze in de ogen van kamerleden zouden moeten hebben? Welke technieken worden er gebruikt om kamerleden te beïnvloeden en wat is het rendement van die verschillende invloedspogingen?

In hoofdstuk 10 tenslotte wordt onderzocht welke interpretatie kamerleden geven aan de fundamentele waarden van democratie en rechtsstaat. Wat verstaan zij onder democratie en rechtsstaat? Hoever kan de vrijheid in de samenleving gaan, en in hoeverre is de overheid verantwoordelijk voor de realisering van het gelijkheidsbeginsel? In hoeverre zijn kamerleden bereid mee te werken aan staatkundige hervormingen, zoals de invoering van een referendum en de bevoegdheid van de rechterlijke macht wetten aan de Grondwet te toetsen? Hoe staat het met de kwaliteit van het wetgevingsproces? Is het recht niet tezeer een beleidsinstrument geworden?

Relatie met eerder onderzoek 1.3

Het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, is al weer het vierde (inter)universitaire parlementsonderzoek. De vorige hadden plaats in 1968, 1972 en 1979.⁴ Een groot aantal van de vragen die hier aan de orde komen, zijn ook in de eerdere parlementsonderzoeken onderwerp van studie geweest. Betekent dit dat de antwoorden op de meeste van de genoemde vragen inmiddels wel bekend zijn en iedere nieuwe studie een lagere toegevoegde waarde heeft? Het tegendeel is het geval. Evenals bij het Nationaal Kiezeronderzoek (NKO) neemt de waarde van de gehele reeks van onderzoeken alleen maar toe door ieder nieuw onderzoek. Het geeft onderzoekers de mogelijkheid de ontwikkeling in de opvattingen van kamerleden over een groot aantal voor de parlementaire democratie relevante zaken in beeld te brengen. Daarmee kunnen deze studies een belangrijke informatiebron voor de parlementaire geschiedschrijving worden.

Presentatie van gegevens 1.4

Dit onderzoek kon tot stand komen door de medewerking van alle leden van de Eerste Kamer en verreweg de meeste leden van de Tweede Kamer. Hen is toegezegd dat de onderzoeksgegevens op een zodanige wijze gepresenteerd zouden worden dat individuele kamerleden daarin niet herkenbaar zouden zijn. Deze in dit soort onderzoek vanzelfsprekende

toezegging legt uiteraard beperkingen op aan de rapportage. Om deze reden zijn in alle analyses waar een onderverdeling naar fracties is gemaakt, de kamerleden van GPV, RPF en SGP samengevoegd tot de categorie "kleine christelijke partijen" en is het lid van de lijst Janmaat daar buiten beschouwing gelaten.

Woord van dank 1.5

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door de medewerking van een groot aantal personen en instanties. Het onderzoek werd financieel mogelijk gemaakt door bijdragen van de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente en van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). In verschillende fasen van het onderzoek werd assistentie verleend door Ron Hillebrand, Raymond Horstman, Pedro van Gessel en Kees Niemöller. Heleen den Haan heeft gedurende het gehele project als student-assistent een onmisbare rol vervuld. Ilse Hento heeft een belangrijk aandeel gehad in de definitieve vormgeving van de diverse hoofdstukken van het boek. De interviews werden afgenomen door doctoraal-studenten politicologie van de Rijksuniversiteit Leiden. De definitieve lay-out van het boek is verzorgd door Carolien Schippers.

De voorzitters en griffiers van de beide kamers zijn wij erkentelijk voor hun welwillende houding tegenover het onderzoek. Deze maakte het ons mogelijk gedurende de interview-periode ons bivak op te slaan in de kamergebouwen.

Onze dank gaat echter vooral uit naar de kamerleden zelf, die welwillend een gedeelte van hun kostbare tijd hebben opgeofferd om onze interviewers te woord te staan.

Noten hoofdstuk 1

- 1 Origineel is die keuze overigens niet. Onder dezelfde, of nagenoeg dezelfde titel verschenen eerder: A. Hoogerwerf, *De geachte afgevaardigde*, openbare les Vrije Universiteit, Meppel, 1968 en Paul van Engen, *De geachte afgevaardigden, achter de schermen van het parlement*, Amsterdam, 1986.

- 2 Zie onder meer: J.Th.J. van den Berg, *Herkomst, ervaring en toekomstperspectief van kamerleden*, in: M.P.C.M. van Schendelen, J.J.A. Thomassen en H. Daudt (red.), *'Leden van de Staten-Generaal,...': Kamerleden over de werking van het parlement*, Den Haag, 1981, pp.21-72 en J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof: De maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden tussen 1849 en 1970*, Weesp, 1983.
- 3 Hetzelfde ordeningsbeginsel werd gebruikt in het verslag van de parlementsenquête van 1979. Zie M.P.C.M. van Schendelen, J.J.A. Thomassen en H. Daudt (red.), a.w., p.9.
- 4 Naast een groot aantal artikelen in binnen- en buitenland zijn op basis van deze eerdere onderzoeken de volgende boeken verschenen: J. Kooiman, *Over de Kamer gesproken*, 's-Gravenhage, 1976; M.P.C.M. van Schendelen, *Parlementaire Informatie, Besluitvorming en Vertegenwoordiging*, Rotterdam, 1975; M.P.C.M. van Schendelen, J.J.A. Thomassen en H. Daudt (red.), *'Leden van de Staten-Generaal,...': Kamerleden over de werking van het parlement*, Den Haag, 1981; J.J.A. Thomassen, *Kiezers en Gekozenen in een Representatieve Democratie*, Alphen aan den Rijn, 1976.