

Macht en onmacht van het parlement



Het debat dat het parlement zelve met zijn eigen enquêtecommissie heeft gevoerd over de RSV-zaak, heeft de nodige interessante suggesties opgeleverd voor verbetering van de werkwijze van het parlement. Overigens is de discussie over de (veronstelde) onmacht van het parlement niet nieuw. Eigenlijk vanaf het midden van de jaren zestig, toen Nederland door verschijnselen als ontzuiling, democratisering en een unieke welvaartsstijging van een renteske vorm van besturen – óók door het parlement – afscheid nam, is het parlement object van heftige discussie geweest. Op zich zelf is dat een verheugend verschijnsel, omdat het illustreert hoezeer de belangstelling voor één van de essentiële onderdelen van onze democratie is toegenomen. In die zin zou ik die kritiek – van velerlei slag – ook willen duiden.

In de pre-„volkse” periode van het parlement werd – in het algemeen – de recrutering van parlementsleden in kleine kring geregeld en was de belangstelling van het grote publiek – bij ontstentenis van de televisie – gering. Alleen vlak voor de verkiezingen werden de goed geordende sociale verbanden (zuilen) nog eens gewezen op hun plicht de eigen groep te ondersteunen. Het parlementaire werk was nog geen dagtaak, de meeste Kamerleden vervulden een functie in het maatschappelijk bestel. Daarnaast waren er „kwaliteitszetels” voor vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties (vakvereniging, werkgevers, kerken enz.) in de onderscheiden fracties. In het verband van de toenmalige maatschappelijke verhoudingen kon men zelfs de stelling verdedigen dat het parlement een getrouwer afspiegeling vormde van „de” maatschappij dan nu het geval lijkt. Belangen werden zo in evenwicht gehouden, onder strakke, maar aanvaarde leiding van enkele topmensen. De namen Schouten, Romme, Tilanus, Drees en Oud zijn in dit verband een voldoende aanduiding.

De laatste twintig jaren is het parlement door inspraak „in opspraak”. Er zijn zelfs perioden geweest (1965-1975) dat het parlement in aanzienlijke delen van de pro-

gressieve spraakmakende gemeente werd gekenschetst als een betrekkelijk irrelevant orgaan, omdat – zo was de gedachte – de feitelijke beslissingen toch buiten het parlement werden genomen. Het parlement fungeerde in die zienswijze als formele legitimatie van beslissingen die „elders” reeds waren genomen. Die gedachte steunde (impliciet) op de opvatting dat – in feite of idealiter – alle macht bij politieke organen moet zijn geconcentreerd. En deze gedachte staat – bij enig nadenken – op gespannen voet met de eveneens fundamenteel-democratische opvatting dat mensen en organisaties van mensen een eigen verantwoordelijkheid in de vormgeving van een democratische samenleving hebben. Daarin passen begrippen als decentralisatie, vrijheid van vereniging en meningsuiting en de soevereiniteit van de zelf gekozen maatschappelijke verbanden.

De democratisering van politieke partijen en ook de professionalisering van het Kamerlidmaatschap – de politiek als beroep – heeft middelpuntvliedende krachten in werking gezet die het overzicht van het parlement hebben vergruisd en de belangenafweging naar de periferie hebben gedrukt. In toenemende mate zijn specialisten de toon gaan zetten, hebben belangengroepen hun uitlopers in het parlement en worden regionale belangen geprofileerd 1).

Tegenover de versplintering van het beeld en de functie van het parlement staan wel pogingen om de samenhang en het proces van afweging te herstellen. Men kan daarbij denken aan de vrij minutieus uitgewerkte partijprogramma's, het verschijnsel van het regeerakkoord en – soms – de financiële doorrekening van dergelijke programma's. Deze pogingen zijn te waarderen, al weet ik maar al te goed dat de afweging van wat wel of niet kan worden gehonoreerd uiterst gebrekkig is, terwijl voorts het welhaast „natuurlijke” optisme dat uit programma's spreekt de rekening aanzienlijk hoger doet zijn dan de beschikbare middelen. De parlementaire fracties missen het overzicht en de kracht om dat eerder genoemde afwegingsproces

– ook financieel – ter hand te nemen.

Voor een deel is dat onvermijdelijk. Daaraan verander je weinig door te verklaren dat het parlement meer afstand moet houden tot de regering (dualisme). Weinig soelaas biedt ook het al dikwijls geventileerde voorstel om het aantal medewerkers van de Kamer uit te breiden. Ook met verdrievoudiging van het aantal valt er toch niet op te boksen tegen de overmacht aan bureaucratische deskundigheid waarover de ministers via hun departementen beschikken. De weerspiegeling van de departementale specialisatie in de Kamer (commissies) vergroot de greep van het parlement op de regering niet, uiteraard met de nodige uitzonderingen. Het klinkt als een gemeenplaats, maar een meer generale instelling van Kamerleden – leidend tot het stellen van „simplele” vragen – is een punt dat bij de recrutering van Kamerleden meer aandacht zou moeten krijgen. Veel kleine fracties zijn – door de nood gedwongen – generalistisch van aard. Kwalitatief steken zij uit boven het gemiddelde (politieke) niveau van de Kamerleden.

Daarnaast kan men denken aan een rapportageplicht van ambtelijke medewerkers aan de Kamer (zonder er zelf te verschijnen!), een werkwijze die in gemeenten heel gebruikelijk is. Voorts verdient aanbeveling het (opnieuw?) optuigen van een Kamercommissie voor de Financiën. Het materieel meer inhoud geven aan het belangrijkste controlemiddel dat de Kamer tegenover de regering heeft – *het budgetrecht* –, is een zaak van de hoogste urgentie. Waar verplicht de Kamer zich „eigenlijk” toe, welke verplichtingen is de regering aangegaan, wat is het verschil tussen de begrotingen en de feitelijk gerealiseerde uitgaven? Dat de Kamer op dit punt enige extra ondersteuning wil hebben lijkt mij redelijk. Maar het raakt niet de kern. De kern is dat een regering de plicht heeft de Kamer inzicht te geven in het beheer van de Nederland BV. Een inzicht dat uitzicht biedt op inzichtelijkheid. In tijden waarin met behulp van ruim voorhanden hulpmiddelen (computers) een snel inzicht kan worden gegeven in de staat van 's lands financiën en de (financiële) consequenties van bepaalde besluiten, dient de regering dit inzicht ook zo snel en tijdig mogelijk te verschaffen. Waarom zou een grote onderneming dat wel kunnen en de Nederland BV niet?

1) Wat er met de politiek en het parlement aan de hand is, is zelden zo fraai en bondig in een artikel beschreven en geanalyseerd als in dat van J.Th.J. van den Berg, *Democratie onder de kaasstolp, Socialisme en Democratie*, januari 1985, blz. 3-11.