

Parlementaire ervaring en dualisme

K.J. Beniers

*De auteur is post-doc onderzoeker aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
beniers@few.eur.nl*

In de afgelopen decennia is de gemiddelde ervaring van kamerleden sterk gedaald. Deze daling kan zijn veroorzaakt door het proces van decentralisatie binnen politieke partijen en kan de kwaliteit van besluitvorming verhogen.

Waar in de jaren vijftig na een verkiezing zo rond de twintig tot dertig procent van de Kamer werd vernieuwd, is het aantal nieuwelingen in de Kamer na de afgelopen verkiezingsrondes gestegen tot soms zeventig procent van het parlement. Recent uitte kamervoorzitter Frans Weisglas in het Radio 1 Journaal zijn zorgen over de afname van de parlementaire ervaring. Al eerder stelde Weisglas in NRC Handelsblad dat politieke partijen hun fractie in de Tweede Kamer te snel vernieuwen (NRC Handelsblad, 2005). Een afname van de parlementaire ervaring zou ten koste gaan van de wetgevende taak van het parlement. In een eerste reactie op de kritiek van Weisglas stelden de verschillende partijen dat het selecteren van kamerleden een interne partijaangelegenheid is waar de kamervoorzitter zich buiten dient te houden. Verder weten de partijvoorzitters de toename van het aantal nieuwelingen aan de grote electorale verschuivingen.

Een snellere doorstroming van kamerleden kan de controlerende taak van het parlement ten goede komen en daarmee het dualisme versterken

In dit artikel laat ik zien dat de stijging van het aantal nieuwkomers niet alleen komt door electorale verschuivingen, maar ook wordt veroorzaakt door partijen zelf (zie ook Beniers, 2005). Om dit te verklaren heb ik de motieven van verschillende spelers binnen een partij om een kamerlid te vervangen bestudeerd. Aansluitend bij recente economische literatuur laat ik zien dat de verdeling van taken binnen een partij, de partij-

structuur, van invloed is op de mate waarin kamerleden worden vervangen. Een snellere doorstroming van kamerleden kan de controlerende taak van het parlement ten goede komen en daarmee het dualisme versterken.

Stijging aantal nieuwkomers

Een verandering van de samenstelling van een fractie na een verkiezing kan komen, doordat een partij zittende parlementariërs op een niet-verkiezbare plek op de lijst plaatst of van de lijst afhaalt. Daarnaast kunnen verschuivingen in de zetelaantallen ervoor zorgen dat parlementariërs moeten vertrekken of juist dat er nieuwe gezichten bijkomen.¹ In dit artikel kijk ik naar de mate waarin de parlementaire ervaring is gedaald als gevolg van beleid van partijen. Voor dat doel heb ik voor de drie grote partijen bekeken hoeveel kamerleden er na elke verkiezing sinds 1952 niet meer terug kwamen in de Kamer. Aan de hand van de zetelverdelingen is er gecorrigeerd voor electorale verschuivingen.

Een partij die tijdens een verkiezing een winst behaalt, zal altijd nieuwe kamerleden moeten aanstellen. Om te corrigeren voor de zetelwinst is het vervangingspercentage als volgt berekend:

$$\text{vervangingspercentage} = \frac{\text{aantal nieuwe kamerleden} - \text{stijging in zetelaantal}}{\text{aantal kamerleden voor de verkiezingen}} \times 100\%$$

In het extreme geval waar iedereen van de oude fractie terugkomt, is het aantal nieuwe leden gelijk aan de stijging in zetels. Dan is het vervangingspercentage 0%.

Een partij die minder zetels haalt dan voor de verkiezingen, kan niet de hele fractie laten terugkomen. Het nieuwe zetelaantal is dan het maximum aantal kamerleden dat kan terugkomen. Elk nieuw kamerlid impliceert dat een extra zittend kamerlid wordt vervangen. Het vervangingspercentage is dan:

$$\text{vervangingspercentage} = \frac{\text{aantal nieuwe kamerleden}}{\text{aantal kamerleden na de verkiezingen}} \times 100\%$$

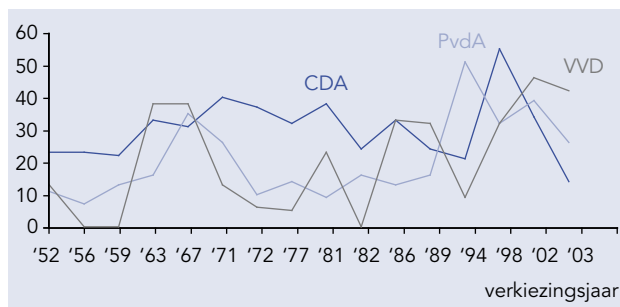
Bij zetelverlies wordt er gedeeld door het aantal kamerleden na de verkiezingen, omdat dit het maximum aantal kamerleden is dat vervangen kan worden.

1 Uiteraard zijn er ook andere factoren die het aantal nieuwkomers beïnvloeden die buiten de invloed van de partij liggen, zoals voorkeursstemmen en het vrijwillig terugtreden of overlijden van een kamerlid.
2 In de jaren voor 1977 zijn de kamerleden van CHU, ARP en KVP opgeteld als voorloper van het CDA. Verder is er gecorrigeerd voor het feit dat in 1956 het totale aantal kamerleden steeg van honderd naar honderdvijftig.

Empirie

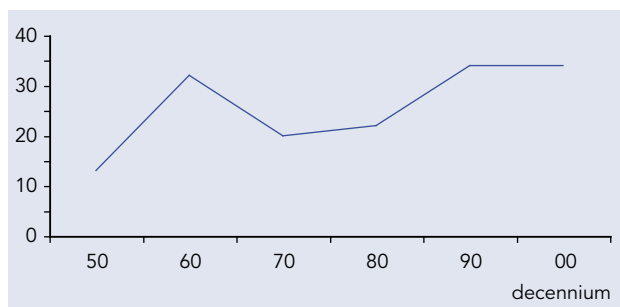
Figuur 1 laat voor de drie grote partijen (CDA, PvdA, VVD) zien in welke mate zij zittende parlementariërs hebben vervangen na de verkiezingen, die hebben plaatsgevonden sinds 1952.²

Figuur 1. Vervanging per partij, in procenten



Figuur 2 geeft het gemiddelde vervangingspercentage van deze drie partijen per decennium weer.

Figuur 2. Gemiddelde vervanging, in procenten



Figuur 1 en 2 laten zien dat de parlementaire ervaring afneemt in de tijd, ook als er wordt gecorrigeerd voor electorale verschuivingen. Waar het gemiddelde aantal kamerleden dat door de partijen wordt vervangen in de jaren vijftig nog 13% is, is dat bij de afgelopen verkiezingen tot 34% gestegen.³

Wat opvalt, is dat het aantal nieuwkomers vooral is gestegen in de jaren zestig en in de afgelopen tien jaar. Dit valt samen met de verandering in de kandidaatstellingsprocedures in de diverse partijen. Voor de jaren zestig kenmerkten vrijwel alle partijen zich door een sterk centralistische kandidaatstellingsprocedure (Lipschits, 1963). Onder invloed van de democratisering golf in verschillende partijen, werd in de jaren zestig de kandidaatstelling sterk gedecentraliseerd. In de PvdA zorgde bijvoorbeeld een vernieuwingsbeweging onder de naam 'Nieuw Links' er voor dat de leden meer invloed kregen op de samenstelling van de partijlijst. De democratisering golf in de jaren zestig leidde er uiteindelijk voornamelijk toe dat de regio's meer invloed kregen. Pas in het begin van de jaren negentig hebben gewone partijleden meer invloed gekregen op de partijlijst (Koole, 1992) en zien we weer een stijging in het vervangingspercentage. In het afgelopen decennium is het proces van decentralisering steeds verder doorgegaan. Ter illustratie, in de PvdA en bij D66 kunnen alle leden hun stem uitbrengen over de volgorde van de lijst. De trend naar decentrale kandidaatstelling is niet alleen in Nederland zichtbaar, maar ook in de rest van Europa (Katz & Maier, 1992; Bille, 2001). Er lijkt dus een samenhang te zijn tussen de interne structuur van politieke partijen en het vervangingspercentage. In het vervolg van dit artikel zal ik laten

zien waarom de prikkel om een kamerlid te vervangen anders is voor de top van een partij dan voor de gewone leden.

Centrale kandidaatstelling

In veel partijen heeft de partijtop invloed op de samenstelling van de kandidatenlijsten. De leider of de lijsttrekker van een partij wordt bijvoorbeeld geraadpleegd bij het opstellen van de advieslijst. De leider van een partij zit meestal in de Kamer als fractievoorzitter terwijl een lijsttrekker ook als minister in het kabinet kan zitten. Zowel een minister als een fractievoorzitter komt met plannen die geëvalueerd worden door kamerleden van de eigen partij. Een leider wil over het algemeen dat zijn beleidsvoorstellen worden gesteund door zijn eigen fractie. Als een leider ervan overtuigd is dat zijn voorstel in het belang van de samenleving is, dan zal hij druk uitoefenen op zijn eigen fractie om voor te stemmen. Maar ook een leider die er minder van overtuigd is dat zijn voorstel het algemene belang dient, wil graag dat zijn voorstel wordt aangenomen. De reden is dat als een voorstel niet wordt aangenomen dit vragen doet rijzen over de competentie van de leider, zeker als zijn fractie hem niet steunt. Vooraf zal een leider daarom kritiek vanuit zijn eigen fractie proberen te voorkomen. Dit kan op allerlei manieren, van het voeren van overleg tot het instellen van partijdiscipline.⁴

Ook achteraf zal een leider de neiging hebben om kritische kamerleden te vervangen en loyale kamerleden te laten zitten. De reden hiervoor is dat een kamerlid die tegen een voorstel stemt, blijkbaar informatie heeft ontvangen op grond waarvan hij meent dat het voorstel niet moet worden ingevoerd. Een kamerlid dat voor stemt, heeft positieve informatie over het voorstel gekregen. Of de informatie correct is, hangt af van de competentie van het kamerlid. Een competent kamerlid zal sneller dan een incompetent lid ontdekken of beleid het algemene belang dient (efficiënt beleid) of niet (inefficiënt beleid). Als een leider weet of een voorstel efficiënt is, zal hij dus iets leren over de competentie van een kamerlid door middel van het waarnemen van zijn stemgedrag.

Om zijn eigen reputatie te beschermen, zal een incompetent leider een kritisch, competent kamerlid willen vervangen

Selectie op basis van (in)competentie

Stel dat de leider weet dat zijn voorstel efficiënt is. In dat geval leert hij dat een kritisch kamerlid niet in staat is om voorstellen op waarde te schatten. Met een grote kans zal het incompetente kritische kamerlid daarom in de toekomst weer tegen een efficiënt voorstel van de leider stemmen. In dat geval

3 Naast dit effect zijn er ook steeds grotere veranderingen in zetelaantallen. In de jaren vijftig werd rond de tien procent van de kamerleden vervangen als gevolg van electorale verschuivingen, terwijl dat bij de meest recente verkiezingen rond de dertig procent lag.

4 Veel politicologen hebben onderzoek gedaan naar hoe partijen het stemgedrag van hun afgevaardigden kunnen beïnvloeden en de mate waarin een partij zich als een eenheid presenteert (party cohesion). Zie onder andere Bowler, Farrell & Katz (1999) en McCarthy, Poole & Rosenthal (2001).

is het in het belang van de leider en van de samenleving als het kritische kamerlid wordt vervangen. Een loyaal kamerlid dat het efficiënte beleid steunt, heeft blijkbaar wel de juiste informatie ontvangen en wordt daarom niet vervangen.

Het is ook mogelijk dat een leider voorstellen bedenkt waarvoor het twijfelachtig is of ze het belang van de samenleving dienen (inefficiënt beleid). In dat geval is kritiek vanuit de Kamer terecht en is een kritisch kamerlid wel in staat om beleid correct te evalueren. Dan zal de leider nog steeds een kritisch kamerlid willen vervangen, ditmaal juist omdat het kamerlid competent is. Een competent kamerlid zal immers ook in de toekomst sneller ontdekken dat een voorstel inefficiënt is. Om zijn eigen reputatie te beschermen, zal een incompetent leider een kritisch, competent kamerlid willen vervangen. Een incompetent leider zal een loyaal kamerlid laten zitten juist omdat het kamerlid niet in staat is om inefficiënte voorstellen te ontdekken. Als een leider dus invloed heeft op het kandidaatstellingproces, dan kan dit betekenen dat gekwalificeerde parlementariërs worden vervangen en incompetent juist mogen blijven zitten. De mate waarin een leider of lijsttrekker de partijlijst kan beïnvloeden, hangt af van de interne partijstructuur.

Terwijl de leider de neiging heeft om loyale kamerleden te beschermen, zullen de partijleden kiezen voor een grotere doorstroming

Decentrale kandidaatstelling

In de afgelopen jaren hebben gewone partijleden een steeds grotere invloed gekregen op de samenstelling van de verkiezingslijsten. In tegenstelling tot de partijleider zullen partijleden over het algemeen minder goed zijn geïnformeerd over de effecten van beleid. Verder staat de reputatie van de leden niet op het spel bij de beslissing om een kamerlid te vervangen. Partijleden zullen daarom ook minder de neiging hebben om parlementariërs zo te selecteren dat beleid altijd wordt ingevoerd. De selectie zal er dan ook meer op gericht zijn om alleen efficiënte projecten in te voeren. Door het vernieuwen van de fractie na de verkiezingen kan de kans op een efficiënt project dat niet wordt ingevoerd of een inefficiënt project dat wel wordt geïmplementeerd, worden verkleind. De reden is dat de kans op een verkeerde beslissing lager is als twee kamerleden onafhankelijk van elkaar de voorstellen van een leider beoordelen dan als een kamerlid in meerdere perioden de voorstellen evalueert.⁵ Bij een decentrale selectie hangt de prikkel om een kamerlid te vervan-

5 De kans dat van twee kamerleden er tenminste één competent is, is groter dan de kans dat één kamerlid competent is. Als gevolg hiervan is de kans dat in de tweede periode een inefficiënt project wordt ingevoerd of dat een efficiënt project niet wordt ingevoerd kleiner als een kamerlid na de eerste periode wordt vervangen (zie Beniers, 2005).

6 Zie bijvoorbeeld het rapport van het kabinet 'Naar een sterker parlement'. In een reactie op deze kabinetsnotitie stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur in het rapport 'Naar meer herkenbare kandidaten' dat het openbreken van de kandidaatstellingsprocedures een alternatieve manier is om de invloed van het parlement op het kabinetsbeleid te vergroten.

gen dus niet af van zijn stemgedrag, zoals bij de selectie door de leider. Terwijl de leider de neiging heeft om loyale kamerleden te beschermen, zullen de partijleden kiezen voor een grotere doorstroming. Dit is in lijn met het empirische resultaat dat de parlementaire ervaring daalt als partijen zich decentraal gaan organiseren.

Recent is er een sterke roep om de rol van het parlement te vergroten. Vooral door veranderingen in het kiesstelsel door te voeren is er de hoop dat het parlement meer als waakhond van de regering zal optreden.⁶ De politieke partijen zijn het er voornamelijk niet over eens hoe het kiesstelsel te veranderen. In het debat over de rol van de Kamer is het ook relevant te kijken naar de organisatie van partijen. De organisatiestructuur van een partij helpt bij het selecteren en motiveren van politici (zie ook Caillaud & Tirole, 1999, 2002). Een decentraal georganiseerde partij kan helpen om beter gekwalificeerde kamerleden te selecteren en te behouden.

Conclusies

Uit het bovenstaande blijkt dat politieke partijen in de loop van de tijd steeds sneller een kamerlid vervangen. De daling van de parlementaire ervaring die hiervan het gevolg is, gaat samen met een verschuiving van de macht binnen een partij. Als de partijtop veel macht heeft, zullen kritische volksvertegenwoordigers worden vervangen en loyale behouden blijven. In de afgelopen decennia hebben partijleden meer invloed gekregen op de partijlijst, wat heeft geleid tot een hogere doorstroming. Uiteraard komt dit de parlementaire ervaring niet ten goede. Zoals beargumenteerd door Frans Weisglas helpt parlementaire ervaring bij het op een goede manier uitvoeren van de taak van het parlement om beleidsvoorstellen te evalueren. Aan de andere kant blijkt een daling van de ervaring ook de kwaliteit van onze volksvertegenwoordiging te kunnen verhogen. ■

Klaas Beniers

Literatuur

- Anker, H. & E. van Bruggen (2003) Hoe leden rechtstreeks Kamerkandidaten kunnen kiezen. *Socialisme en Democratie*, 7/8, 56-65.
- Beniers, K. (2005) *Party Governance and the Selection of Parliamentarians*. Tinbergen Instituut, Discussion Paper 2005-080/1.
- Berg, J.Th.J. van den & B. van den Braak (2004) Kamerleden als passanten in de Haagse politiek, de maatschappelijke herkomst van Tweede Kamerleden 1970-2004. In: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2004*, Nijmegen: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, 69-81.
- Bille, L. (2001) Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality? *Party Politics*, 7 (3), 363-380.
- Bowler, S., D.M. Farrell & R.S. Katz (red.) (1999) *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press.
- Caillaud, B. & J. Tirole (1999) Party governance and ideological bias. *European Economic Review*, 43 (4-6), 779-789.
- Caillaud, B. & J. Tirole (2002) Parties as Political Intermediaries. *Quarterly Journal of Economics*, 117 (4), 1453-1489.
- Katz, R.S. & P. Maier (red.) (1992) *Party Organizations in Western Democracies 1960-1990: A Data Handbook*, London: Sage.
- Koole, R. (1992) *De opkomst van de moderne kaderpartij: veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht: Het Spectrum.
- Lipschits, I. (1963) De politieke partij en de selectie van kandidaten. *Sociologische Gids*, 10 (5), 273-281.
- McCarty, N., K.T. Poole, & H. Rosenthal (2001) The Hunt for Party Discipline in Congress. *American Political Science Review*, 95, 673-687.
- NRC Handelsblad* (2005) De Kamer swingt nu wel genoeg, 15 januari.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) *Naar meer herkenbare kandidaten*. Den Haag.
- Statuten CDA, D66, PvdA, VVD.
- Tweede Kamer (2003) *Hoofdliniennotitie nieuw kiesstelsel 'Naar een sterker parlement'*. Vergaderjaar 2003-2004, 29 356, nr. 1.