

Binnenhof van binnenuit

**Tweede Kamerleden over het functioneren
van de Nederlandse democratie**

**Rudy Andeweg
Jacques Thomassen**



Universiteit Leiden



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

Inhoud

Voorwoord	5
De auteurs	7
1. Inleiding: malaise in de Nederlandse democratie?	9
2. Kamerleden, kiezers en ‘de kloof’	13
Politieke representatie en de rolopvattingen van kamerleden	13
De kloof tussen kiezers en gekozenen	20
Oorzaken van dalend vertrouwen	28
Staatkundige hervormingen	29
3. Machtenscheiding onder druk	35
De verhouding tussen kamerleden en ministers	36
Rechter en politiek	47
4. Werkwijze ter discussie	51
Tweekamerstelsel	51
Instrumentarium	53
Ondersteuning	59
Omgang met de media	61
5. Fractiediscipline: steen des aanstoets?	65
Fractiediscipline	66
Fractiecohesie	70
Arbeidsverdeling	78
Fractiediscipline overbodig?	80
6. Europa: blinde vlek?	83
Een Europese ‘kloof’?	84
Lessen uit het referendum	87
Democratische controle	93
7. Tevredenheid en toekomstzorgen	101
Tevredenheid met parlement en democratie	101
Toekomstzorgen	107
Samenvatting	113
Bijlage	119
Publicaties (mede) op basis van Parlementsonderzoeken 1968, 1972, 1979, 1990, 2001	

Voorwoord

De Raad voor het openbaar bestuur is een onafhankelijk adviescollege dat regering en parlement adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. De Raad brengt zowel gevraagd als ongevraagd advies uit. In september 2005 - na de 'Fortuyn-revolte' en het referendum over de Europese Grondwet - bracht de Raad advies uit over 'de staat van de democratie'. In dat advies signaleert de Raad een zorgwekkende vervreemding tussen politiek en samenleving. De Raad pleit voor een andere politieke cultuur in het teken van 'herkenbare en aanspreekbare politiek' en uit ook kritiek op het functioneren van de Tweede Kamer. Het vertrouwen van de burgers moet worden teruggewonnen. Dat vergt onder meer een parlement dat zich onafhankelijker opstelt tegenover de regering. Met het oog daarop bepleit de Raad een parlementair zelfonderzoek. Belangrijke aandachtspunten bij die parlementaire zelfreflectie zijn in de ogen van de Raad:

- de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van de volksvertegenwoordiging als nationale arena van debat en besluitvorming;
- de relatie van de volksvertegenwoordiging met de media;
- de wijze waarop het parlement invulling geeft aan zijn controlerende taak (en in dat verband ook de relatie van het parlement met strategische adviesraden).

Om de bezinning op het functioneren van het parlement te stimuleren heeft de Raad in het najaar van 2006 - na overleg met en gesteund door het Presidium van de Tweede Kamer - het initiatief genomen tot een enquête onder de leden van de Tweede Kamer. Het onderzoek is uitgevoerd door prof.dr. J.J.A. Thomassen (Universiteit Twente) en prof.dr. R.B. Andeweg (Universiteit Leiden). Zij waren sinds 1972 resp. 1990 betrokken bij eerdere parlementsonderzoeken. Het onderhavige onderzoek is in feite het zesde in een reeks die inmiddels meer dan 35 jaar omvat.

De onderzoeksresultaten geven inzicht in de opvattingen van kamerleden over hun eigen functioneren (en de wenselijkheid van veranderingen daarin). De Raad spreekt de hoop uit dat het onderzoek zal bijdragen aan parlementaire zelfreflectie, het debat over het functioneren van onze parlementaire democratie zal stimuleren, en uiteindelijk zal leiden tot verbeteringen in de werkwijze van het parlement. Het onderzoek is gehouden vóór de verkie-

zingen van 22 november 2006. Het woord - én de daad - is nu aan hen die sindsdien het Nederlandse volk vertegenwoordigen aan het Binnenhof.

Prof.dr. J.A. van Kemenade,
Voorzitter Raad voor het openbaar bestuur

Drs. C.J.M. Breed,
Secretaris

De auteurs

Prof.dr. R.B. Andeweg (1952) en prof.dr. J.J.A.Thomassen (1945) zijn hoogleraar politicologie, respectievelijk aan de Universiteiten van Leiden en Twente. Beiden zijn lid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). Thomassen is sinds 1972 bij de opeenvolgende parlementsonderzoeken betrokken, Andeweg sinds 1990. Zij hebben ieder een groot aantal publicaties op basis van eerdere parlementsonderzoeken op hun naam staan (zie bijlage). Daarnaast publiceerde Thomassen recentelijk het boek *The European Voter* (Oxford University Press), 2005 en Andeweg *Governance and Politics of the Netherlands* (Palgrave Macmillan), tweede druk, 2005 (met G.A. Irwin).

1.

Inleiding: malaise in de Nederlandse democratie?

Lang stond Nederland internationaal te boek als een toonbeeld van een stabiele en tevreden democratie, maar daar lijkt vanaf het begin van ‘het lange jaar 2002’ (najaar 2001 tot voorjaar 2003) verandering in te zijn gekomen: drie kabinetten op rij kwamen voortijdig ten val (Kok II, Balkenende I en II) en het leek er even op dat zelfs het al demissionaire kabinet Balkenende III aan deze rij had moeten worden toegevoegd. Naast kabinetscrises waren er diverse ministeriële crises die bewindslieden noopten tot aftreden: Apotheker en Peper in Kok II; Bijlhout, Bomhoff, Heinsbroek en Korthals in Balkenende I; Nijs en De Graaf in Balkenende II; en Donner en Dekker in Balkenende III. Ook in de Tweede Kamer was er de nodige instabiliteit met afsplitsingen van VVD en SP, maar vooral van de LPF. Verkiezingen volgden elkaar in hoog tempo op (2002, 2003, 2006) en lieten steeds grote verschuivingen zien: in 2002 kregen 46 Kamerzetels een andere kleur, in 2003 waren dat er 24 en in 2006 30; de personele doorstroom in het parlement was nog vele malen groter. Bovendien lieten de verkiezingsuitslagen een opkomst van populistische partijen zien, met Fortuyn en later Wilders op rechts, en Marijnissen op links. Verbijsterd zag de rest van Europa toe hoe het als Euro-enthousiast te boek staande Nederland het Europees grondwettelijk verdrag met ruime meerderheid afwees. Maar bovenal viel het beeld van tevreden stabiliteit in scherven door de moorden op Fortuyn en Van Gogh.

Het parlement bevindt zich in het hart van deze ontwikkelingen: in elke parlementaire democratie vormt de volksvertegenwoordiging de verbinding tussen kiezers en regering. Kamerleden ondervinden dus rechtstreeks de gevolgen van electorale verschuivingen en ministeriële instabiliteit, of zijn daar zelfs direct bij betrokken.

Daarom laten wij in dit rapport de leden van de Tweede Kamer aan het woord over deze ontwikkelingen en meer in het algemeen over het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland. De gegevens die wij in dit rapport presenteren zijn voornamelijk afkomstig uit de parlementsonderzoeken van 2001 en 2006. In het kader van dit onderzoek werd in beide jaren een vraaggesprek gevoerd met in principe alle leden van de Tweede Kamer. Dat stelt ons in staat om vast te stellen in hoeverre de politieke gebeurtenissen van de afgelopen jaren van invloed zijn geweest op de opvattingen en percepties van kamerleden met betrekking tot het functioneren van de parlementaire democratie.

De opeenvolgende hoofdstukken behandelen ieder een belangrijk aspect van de functie van kamerleden en het parlement.

In hoofdstuk 2 komt de relatie tussen kiezers en gekozenen aan de orde. Hoe zien kamerleden hun rol in relatie tot de kiezers? Wat betekent het om volksvertegenwoordiger te zijn? Bestaat er een ‘kloof’ tussen kiezers en gekozenen? Zo ja, hoe komt dat dan en wat is de oplossing daarvoor? Bieden staatkundige hervormingen die tot meer invloed van de kiezers in het politieke besluitvormingsproces leiden een oplossing?

In hoofdstuk 3 wordt de verhouding tussen parlement en regering en tussen parlement en rechterlijke macht besproken. Wat is in de ogen van kamerleden de meest wenselijke verhouding tussen parlement en regering, een monistische of een dualistische? En hoe ontwikkelt die verhouding zich in werkelijkheid?

In hoofdstuk 4 staat de werkwijze van het parlement centraal. Hoe zien leden van de Tweede Kamer de rol van de Eerste Kamer? Hoe effectief achten zij de verschillende parlementaire rechten? Wat vinden zij van de recente wijzigingen in de werkwijze van de Tweede kamer? Zijn zij tevreden met hun ondersteuning en zo niet wat zou daarin moeten verbeteren?

In hoofdstuk 5 wordt de verhouding tussen individuele kamerleden en hun fractie onder de loep genomen. Hoe sterk is de fractiediscipline, en wat vinden kamerleden daarvan? Hoezeer is fractiediscipline noodzakelijk om fracties eensgezind naar buiten te doen treden? Zijn andere mechanismen, zoals de eensgezindheid ten aanzien van belangrijke kwesties en de rolopvattingen van kamerleden wellicht minstens zo belangrijk?

Hoofdstuk 6 is gewijd aan de verhouding tussen Nederland en de Europese Unie. Vooral de uitslag van het referendum in 2005 heeft de vraag opgeworpen of ‘Europa’ geen blinde vlek vormt op het netvlies van de Nederlandse politiek. Gaapt er juist ten aanzien van Europa geen diepe kloof tussen kiezers en gekozenen? Welke lessen moeten er uit het referendum worden getrokken en is het nog wel voor herhaling vatbaar? Kwijt het Nederlandse parlement zich eigenlijk wel van zijn controlerende taak als het om Europa gaat?

In hoofdstuk 7 tenslotte stellen we de kamerleden in de gelegenheid een meer algemeen oordeel te geven over het functioneren van de parlementaire democratie. Hoe tevreden zijn zij per saldo met het functioneren van het parlement en van de democratie in Nederland? Wat beschouwen zij als de belangrijkste gevaren die het politieke bestel bedreigen en wat zijn de belangrijkste problemen waarmee Nederland wordt geconfronteerd?

Relatie met eerder onderzoek

Het parlementsonderzoek 2006 is het zesde in een reeks. Eerdere onderzoeken hadden plaats in 1968, 1972, 1979, 1990 en 2001. Een aantal vragen die

in dit rapport aan de orde komen zijn ook al in de eerdere onderzoeken gesteld. Daarmee biedt deze reeks inmiddels een unieke mogelijkheid om op een aantal punten de ontwikkeling in de percepties en opvattingen van kamerleden in beeld te brengen (zie de reeks van eerdere publicaties in de bijlage).

In 2006 hebben 114 kamerleden aan het onderzoek meegedaan. Dat is vanwege de tijdsdruk waaronder het onderzoek moest plaatsvinden wat minder dan bij voorgaande gelegenheden, maar de non-respons is min of meer gelijkmatig over de verschillende politieke partijen verspreid. Daarom is er geen reden om aan de representativiteit van het onderzoek te twijfelen. Aan de kamerleden die aan het onderzoek hebben meegewerkt, is toegezegd dat de gegevens zodanig gepresenteerd zouden worden dat individuele kamerleden daarin niet herkenbaar zijn. Om deze reden zijn in alle analyses waar een onderverdeling is gemaakt naar fracties, de kleinere fracties weggelaten danwel in een enkel geval samengevoegd.

Woord van dank

Het Parlementsonderzoek is niet mogelijk zonder de steun en medewerking van een groot aantal instanties en personen. Wij willen daarvoor graag onze erkentelijkheid uitspreken. Die betreft uiteraard in de eerste plaats de kamerleden die in 2001 en/of in 2006 bereid zijn geweest in hun vaak overvolle agenda's ruimte te maken voor een vraaggesprek: in beide jaren duurden de gesprekken gemiddeld iets meer dan een uur. In beide jaren was het Presidium van de Tweede Kamer, en de Kamervoorzitter (respectievelijk mevr. Van Nieuwenhoven en de heer Weisglas) in het bijzonder, ons behulpzaam door onze interviewers toegang te verlenen en door alle kamerleden een brief te sturen waarin hun verzocht werd aan het onderzoek mee te werken.

Het Parlementsonderzoek 2001 werd mogelijk gemaakt door een subsidie van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO-MaGW project 410-42-013). Jos Elkind en Tom van der Meer leverden onmisbare ondersteuning bij de organisatie van het veldwerk en de verwerking van de gegevens.

Het Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS), bood ons een jaar gastvrijheid om samen te kunnen werken aan de analyse van de vraaggesprekken. Dat resulteerde reeds in diverse publicaties en vond ook zijn neerslag in dit boek.

Wij beiden hadden ruim voor 2002 gewaarschuwd dat de Nederlandse politiek kwetsbaar was voor een rechts-populistische uitdaging. Toch konden ook wij niet vermoeden dat onze voorspelling zo kort na het afsluiten van de vraaggesprekken voor het Parlementsonderzoek 2001 zou uitkomen, en dat de Nederlandse politiek een van zijn meest bewogen periodes tegemoet zou

gaan met ‘het lange jaar 2002’ en het referendum over een Europese ‘grondwet’. Des te dankbaarder zijn wij dat de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) het initiatief heeft genomen tot een nieuw Parlementsonderzoek in 2006, en dat ook financieel mede mogelijk heeft gemaakt. Door de val van het kabinet en de vervroegde verkiezingen moest het onderzoek onder grote tijdsdruk plaats vinden. Wij zijn de departementen politicologie aan de universiteiten van Twente en Leiden erkentelijk dat zij ons de ruimte en financiële steun geboden hebben om de door de Rob geboden kans te benutten. Margriet van Oosten van de Rob heeft bergen verzet om met zoveel mogelijk kamerleden een afspraak voor een interview te maken in de korte periode die ons restte tussen het zomerreces en de start van de verkiezingscampagne. Zonder de inzet en accuratesse van Elisabeth Eenkhoorn bij de verwerking van de gegevens was de analyse waarvan dit boek verslag doet niet mogelijk geweest. Janine van der Woude bracht ons tot het inzicht dat we de opmaak maar beter aan haar over konden laten.

Een woord van dank tenslotte aan de interviewers in 2001 en 2006 (allen voor dit doel speciaal getrainde gevorderde studenten en promovendi politicologie van de universiteiten van Twente en Leiden) en aan onze collega’s die betrokken waren bij de Parlementsonderzoeken van 1968, 1972, 1979 en 1990, waarvan wij in dit boek ook gebruik hebben gemaakt.

2.

Kamerleden, kiezers en ‘de kloof’

De belangrijkste taak van leden van de Tweede Kamer is ongetwijfeld die van volksvertegenwoordiger. Namens het Nederlandse volk nemen zij deel aan het wetgevingsproces en controleren zij de regering. Door het systeem van politieke vertegenwoordiging kan in een moderne samenleving vorm gegeven worden aan het ideaal van de democratie: het volk regeert niet zichzelf, maar neemt via gekozen vertegenwoordigers indirect deel aan het politieke besluitvormingsproces.

Deze zinsneden mogen vanzelfsprekend klinken, maar zij roepen ook enkele vragen op die onlosmakelijk verbonden zijn met het stelsel van de representatieve democratie. In een representatieve democratie is er per definitie een onderscheid, zo men wil een afstand, tussen kiezers en gekozenen. Er is sprake van een arbeidsverdeling en een rolverdeling. Maar wat houdt die rolverdeling precies in, en zijn kiezers en gekozenen het eens over die rolverdeling? Ook veronderstelt de representatieve democratie een zeker vertrouwen van de kiezers in de gekozenen. Als de kiezers het de leden van de Tweede Kamer niet (meer) toevertrouwen namens hen op te treden is er sprake van een legitimiteitscrisis. De niet aflatende discussie over de ‘kloof’ die er zou bestaan tussen kiezers en gekozenen, tussen burger en politiek, suggereert dat er in Nederland op dit moment sprake is van een dergelijke legitimiteitscrisis. Hoe zien de leden van de Tweede Kamer zelf hun rol als volksvertegenwoordiger en hoe is deze in de loop van de afgelopen decennia geëvolueerd? Zien de leden van de Tweede Kamer een kloof tussen kiezers en gekozenen en wat is de oorzaak daarvan? Voorzover er in het publieke debat een kloof tussen burgers en politiek wordt gesignaleerd, gaat dit veelal vergezeld van voorstellen tot staatkundige en politieke vernieuwingen die de kloof zouden kunnen verkleinen. De ‘Nationale Conventie’ en ‘Het Burgerforum’ hebben onlangs enkele vernieuwingsvoorstellen toegevoegd aan een lange rij van adviezen tot staatkundige vernieuwing van even zovele staatscommissies. Hoe denken de leden van de Tweede Kamer over deze en andere voorstellen? Dit zijn de vragen die in dit hoofdstuk achtereenvolgens aan de orde komen.

Politieke representatie en de rolopvattingen van kamerleden

Twee klassieke vragen in de literatuur over politieke representatie hebben betrekking op *wie* er vertegenwoordigd moet worden en *hoe* er vertegenwoordigd moet worden.

De Nederlandse Grondwet geeft op beide vragen een duidelijk antwoord. Volgens artikel 50 worden de leden van de Staten-Generaal geacht het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen. Daarmee is de vraag naar het

wie in principe beantwoord. Artikel 67.3 geeft antwoord op de vraag naar het *hoe* van de vertegenwoordigende taak. Het draagt de leden van de Staten-Generaal op te stemmen ‘zonder last’. Kamerleden behoren zich bij hun uiteindelijke stemgedrag te laten leiden door hun eigen afgewogen oordeel en behoren geen opdrachten van derden te aanvaarden. Beide artikelen komen, zij het niet altijd in dezelfde bewoordingen, reeds vanaf 1814 in de Grondwet voor. Met name de opdracht te stemmen zonder last (en tot de grondwetsherziening van 1983 ook ruggespraak) wordt vaak geïnterpreteerd als een reactie op de vaak moeizame en trage besluitvorming in de Republiek waar de vertegenwoordigers van de provincies soms letterlijk naar huis moesten om ruggespraak te plegen, met als gevolg dat de besluitvorming vaak ‘op zijn elfendertigst’ verliep. Die historische achtergrond moge een rol hebben gespeeld, maar in feite zien we dat artikelen van gelijke strekking in de loop van de negentiende eeuw in de grondwet van de meeste Europese landen werden opgenomen. De beide grondwetsartikelen codificeren dan ook een visie op politieke representatie die in de loop van de achttiende en negentiende eeuw eerst in het Verenigd Koninkrijk en daarna ook op het Europese vasteland gemeengoed is geworden. Deze visie op de relatie tussen leden van het parlement en hun achterban werd welsprekend onder woorden gebracht in de beroemde rede van Edmund Burke voor de kiezers van Bristol in 1774:

‘Parliament is not a *congress* of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole – where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole.’

Het door Burke geschetste dilemma ten aanzien van de vraag wie vertegenwoordigd moet worden, en hoe dat moet gebeuren, heeft de literatuur over politieke representatie lange tijd beheerst (zie vooral Pitkin 1967). In de empirisch georiënteerde literatuur heeft dit geleid tot het onderzoek naar rolopvattingen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de *focus of representation* en de vraag hoe die representatie in zijn werk moet gaan, de *style of representation*. Bij de *focus* gaat het om de vraag welk *belang* men meent te moeten dienen. Bij Burke ging het om de tegenstelling tussen de belangen van het eigen kiesdistrict en de belangen van de gehele natie, maar het begrip is ook toepasbaar op andere aanwijsbare belangen, zoals bijvoorbeeld die van de politieke partij die men vertegenwoordigt. Bij de *style of representation* gaat het om de rolopvatting van een parlamentslid met betrekking tot de vraag of hij zich al dan niet wil laten leiden door de wil van de achterban. In dit verband worden traditioneel drie rolopvattingen onder-

scheiden. In de eerste plaats de roloppvatting van *trustee* of *gemachtigde*: het parlementslid dat van mening is dat hij in zijn stemgedrag uiteindelijk zijn eigen mening moet volgen. In de tweede plaats de roloppvatting van *delegate* of *lasthebber*. In dit geval meent het parlementslid zich door de opvattingen van zijn achterban te moeten laten leiden. Als derde roloppvatting wordt de *politico* onderscheiden, een restcategorie voor parlementsliden voor wie het antwoord op de vraag of men al dan niet moet optreden als lasthebber van zijn kiezers afhankelijk is van de specifieke situatie (Eulau en Wahlke 1959).

In navolging van deze internationale ontwikkeling in het onderzoek naar politieke representatie zijn ook in de opeenvolgende parlementsonderzoeken vragen gesteld zowel over *wie* kamerleden menen te moeten vertegenwoordigen (de *focus of representation*) als over *hoe* zij hun vertegenwoordigende taak menen te moeten invullen (de *style of representation*).

Tabel 2.1 Rolopvattingen van kamerleden. In de eerste plaats vertegenwoordiger van... (%)

	1990	2001	2006
Leden van de partij	5	5	3
Kiezers van de partij	63	58	58
Alle kiezers	32	36	39
Totaal	100	100	100
N	137	132	110

In tabel 2.1 zijn de antwoorden weergegeven op de vraag wie kamerleden in de eerste plaats menen te moeten vertegenwoordigen. Daarbij werd hen de keus gegeven tussen de leden van de partij, de kiezers van de partij of alle kiezers. Ongeveer zes van de tien kamerleden beschouwen zich primair als vertegenwoordiger van de kiezers van hun partij. Daarin is in de loop van de jaren ook weinig of geen verandering gekomen. Door de jaren houdt ongeveer een derde van de kamerleden vast aan de klassieke roloppvatting dat men het gehele Nederlandse volk, of in elk geval alle kiezers vertegenwoordigt.

De roloppvatting is duidelijk gerelateerd aan de politieke kleur. In 2006 overheerst vooral aan de linkerzijde van het politieke spectrum de opvatting dat men primair de kiezers van de eigen partij dient te vertegenwoordigen. Dit varieert van 70 procent bij de PvdA tot 100 procent bij Groen-Links. De klassieke opvatting dat men primair alle kiezers vertegenwoordigt is vooral bij de VVD te vinden (71 procent). Dit verschil tussen de linkse partijen en de VVD was ook in 1990 al waarneembaar.

De volgende vraag heeft betrekking op het *hoe* van de vertegenwoordiging: moeten kamerleden zich opstellen als *lasthebber* van hun kiezers, dat wil

zeggen uitvoering geven aan de wil van de kiezers, of is hun rol meer die van *gemachtigden*, die op basis van hun eigen afweging tot een beslissing komen? Vanaf 1972 is de vraag gesteld wat een kamerlid moet doen als hij denkt dat de meeste van de kiezers van zijn partij een andere mening hebben over een bepaalde kwestie dan hijzelf: stemmen overeenkomstig de mening van de kiezers van zijn partij of volgens zijn eigen mening. De antwoorden op deze vraag zijn weergegeven in tabel 2.2.

Tabel 2.2 Rolopvattingen: *gemachtigde of lasthebber van de kiezers? (%)*

	1972	1979	1990	2001	2006
Eigen mening volgen (gemachtigde)	71	64	56	40	49
Hangt ervan af	22	29	34	40	32
Mening kiezers volgen (lasthebber)	7	7	10	21	19
Totaal	100	100	100	101	100
N	141	129	130	129	104

Het meest opmerkelijke in deze tabel is de verandering door de tijd heen. In 1972 meende nog 71 procent van de kamerleden de eigen mening te moeten volgen in het geval van een verschil van mening met de kiezers. In 2001 was dit gedaald tot 40 procent, om vervolgens in 2006 weer licht te stijgen naar 49 procent. Die laatste stijging gaat echter niet ten koste van het percentage kamerleden dat geneigd is de mening van de kiezers te volgen. Dit is gestegen van 7 procent in 1972 tot 21 procent in 2001 om vervolgens in 2006 met een verwaarloosbare 2 procent te dalen naar 19 procent. De gedachte dat men bij een eventueel meningsverschil voorrang zou moeten geven aan de wil van de kiezers heeft dus duidelijk veld gewonnen.

Ook met betrekking tot deze rolopvattingen zijn er duidelijke verschillen tussen de partijen. Bij de VVD vindt men het grootste aantal kamerleden dat zonder meer de eigen mening meent te moeten volgen (75 procent). Dit betekent dat bij de VVD de meest uitgesproken voorstanders van een Burkeaanse rolopvatting te vinden zijn, zowel met betrekking tot de *focus* als de *style* van representatie. Verwonderlijk is dat niet. De Burkeaanse visie op de representatieve democratie die ook in de Nederlandse grondwet is terug te vinden, wordt ook wel aangeduid als de liberale theorie van de representatieve democratie en behoort tot het liberale erfgoed (Thomassen 1991a). Bij de SP (29 procent), de PvdA (27 procent) en in mindere mate het CDA (19 procent) is het aantal kamerleden dat meent zonder meer de mening van de kiezers te moeten volgen verhoudingsgewijs het grootst.

Het onderzoek naar rolopvattingen is in eerste instantie ontwikkeld in de Verenigde Staten. De vaak impliciete assumptie in dit onderzoek is dat parlementsleden die de rol van lasthebber onderschrijven er de meest democratische opvattingen op na houden en een betere verbindingslijn vormen tussen de opvattingen van hun kiezers (begrepen als de kiezers van hun kiesdistrict) en de politieke besluitvorming dan parlementsleden die zich opstellen als gemachtigde. In de context van de parlementaire democratieën zoals deze zich in Nederland en elders in de westerse wereld hebben ontwikkeld, is deze assumptie echter niet zonder meer vanzelfsprekend. Hier is het democratiseringsproces van de afgelopen honderd jaar onlosmakelijk verbonden met de opkomst van politieke partijen. Met de ontwikkeling van politieke partijen en in het verlengde daarvan de *partijendemocratie* heeft ook de klassieke vraag hoe het proces van politieke representatie kan zorgen voor een overeenstemming tussen de opvattingen van de kiezers en de uitkomst van het politieke besluitvormingsproces een andere dimensie gekregen. Het gaat niet langer primair om de relatie tussen de kiezers en het individuele kamerlid, maar om die tussen politieke partijen en hun kiezers. In een modelmatige voorstelling van de partijendemocratie concurreren politieke partijen met elkaar om de stemmen van de kiezers op basis van hun partijprogramma's. De kiezers baseren hun partijkeuze op basis van een vergelijking van de verschillende partijprogramma's. Door zich vervolgens na de verkiezingen strikt aan het partijprogramma te houden, voeren politieke partijen de wil van de kiezers uit. Voor individuele parlementsleden is er slechts een ondergeschikte rol weggelegd. Zij zijn strikt gebonden aan het partijprogramma. In die zin zijn zij dus lasthebber van de partij en niet rechtstreeks van de kiezers van de partij. Juist daardoor binden zij zich indirect ook aan de wil van de kiezers.¹ Voorzover er nog ruimte is voor een vrij mandaat ten opzichte van de kiezers omdat nu eenmaal niet alles in het partijprogramma kan worden geregeld en omdat er in een meerpartijenstelsel als het Nederlandse ruimte moet zijn om compromissen met andere politieke partijen te sluiten, is die vrijheid voorbehouden aan het collectief van de partij of de fractie en de partijleiding, maar niet aan het individuele kamerlid (Manin 1997: 214).

Het grote aantal kamerleden dat zegt in de eerste plaats de kiezers van de eigen partij te willen vertegenwoordigen bevestigt hoe belangrijk de rol van politieke partijen is geworden. Wat wellicht eerder verbazing oproept is dat door de jaren heen toch nog eenderde van de kamerleden vasthoudt aan de klassieke rolopvatting dat men het gehele Nederlandse volk, of in elk geval alle kiezers vertegenwoordigt. De overheersende rol van politieke partijen verklaart ook waarom de meeste kamerleden enige moeite hebben met de vraag naar hoe zij menen te moeten handelen indien zich een verschil van

mening voordoet tussen hun eigen mening en die van de kiezers van hun partij. Zij kunnen zich geheel in overeenstemming met het model van de partijdemocratie de relatie met de kiezers alleen als een indirecte relatie voorstellen. Dat komt duidelijk naar voren in de toelichting die kamerleden bij hun antwoord gaven. Sommigen zeggen zelfs tegen de interviewer dat de vraag verkeerd gesteld is en dat de onderzoekers ongetwijfeld een verschil van mening tussen het individuele kamerlid en de fractie bedoelden. Wat kamerleden in die situatie zouden moeten doen kwam echter later in het vraaggesprek aan de orde. In hoofdstuk 5 zullen we zien dat kamerleden in overgrote meerderheid van mening zijn dat zij in het geval van een meningsverschil met de fractie de lijn van de fractie moeten volgen. Die mening is in de loop van de tijd alleen nog maar dominantier geworden. Meende in 1972 nog 40 procent van de kamerleden dat men zijn eigen mening kon volgen in plaats van zich neer te leggen bij het fractiestandpunt, in 2006 is dit nog maar 6 procent. De rolopvattingen met betrekking tot de kiezers en die tot de fractie zijn duidelijk met elkaar verbonden. Veel kamerleden die kozen voor een rolopvatting als gemachtigde ten opzichte van de kiezers, voegden daar expliciet aan toe dat kiezers de mogelijkheid hebben zich bij de verkiezingen uit te spreken over het programma van de partij. Aan dit programma, en daarmee indirect aan de uitspraak van de kiezers voelde men zich vervolgens wel degelijk gebonden. In de woorden van één van de kamerleden in 1990: 'Ik vind dat een kamerlid dat gekozen is om een bepaald verkiezingsprogramma, dat programma moet zien als een contract met zijn leden, zijn kiezers.' (Thomassen en Zielonka-Goei 1992: 203). Dat is een perfecte samenvatting van het model van de partijdemocratie.

Dit model berust op de veronderstelling dat als kiezers hun stem uitbrengen op basis van een vergelijking van de programma's van de verschillende politieke partijen en deze partijen zich na de verkiezingen aan hun programma houden, politieke partijen de wil van hun kiezers uitvoeren. Maar die veronderstelling is betwistbaar. Oorspronkelijk is het model ontwikkeld naar analogie van de markt (Downs 1957; Schumpeter 1976). In de markteconomie zijn consumenten soeverein doordat ze producenten dwingen goederen en diensten te produceren waar zij behoefte aan hebben. Een producent die goederen produceert waar geen behoefte aan is, zal immers niets verkopen. Op dezelfde wijze zijn kiezers soeverein op de electorale 'markt'. Politieke partijen zijn wel gedwongen om een programma te ontwikkelen dat in overeenstemming is met de wil van althans een deel van de kiezers om de doo-eenvoudige reden dat ze anders geen stemmen trekken. Maar die vergelijking van de representatieve democratie met de markt gaat wel erg mank. Op de markt kan een consument voor ieder product dat hij afneemt een verschillende leverancier uitkiezen. Op de electorale markt kan hij dat niet. Hij

heeft maar één stem die hij eens in de zoveel jaren kan uitbrengen. Daardoor is hij gedwongen te kiezen voor het hele pakket van één bepaalde politieke partij, ook al is hij het op onderdelen meer met een andere politieke partij eens. Dientengevolge is het heel goed mogelijk dat een politieke partij uiteindelijk op geen enkel programmapunt een meerderheid van haar eigen kiezers vertegenwoordigt (Thomassen 1991b). Als men de analogie met de markt al wil volhouden, dan is de representatieve democratie nog het best te vergelijken met de situatie waarin consumenten één keer in de vier jaren in een warenhuis van hun keuze al hun boodschappen moeten doen.

Tabel 2.3 *Belangrijkste aspect in de relatie tot de kiezers (%)**

	Kamerleden 2001	Kiezers 2002	Kamerleden 2006
De politieke denkbeelden van de burgers zo goed mogelijk in beleid vertalen	33	78	33
Steun vragen aan de kiezers voor de politieke denkbeelden van de eigen partij	67	22	66
Totaal	100	100	99
N	126	1531	102

* De vraag luidde als volgt: ‘In de relatie tot hun kiezers kunnen politici op verschillende aspecten de nadruk leggen. Ik noem er twee.

- a. De politieke denkbeelden van de burgers zo goed mogelijk in beleid vertalen.
- b. Het steun vragen aan de kiezers voor de politieke denkbeelden van de eigen partij’.

Bovendien, als het al een markt is, dan in elk geval een aanbodgestuurde markt. Het zijn immers de politieke partijen, niet de kiezers, die de programma’s vaststellen waaruit de kiezers vervolgens een keuze kunnen maken. Esaiasson en Holmberg noemen dit model van politieke representatie waarin het initiatief geheel bij politieke partijen ligt *representation from above*, in tegenstelling tot *representation from below*. Bij deze laatste vorm van politieke representatie begint het proces van politieke representatie bij de burgers die er uitgekristalliseerde opvattingen op na houden. Politieke partijen en politici zien het als hun taak deze opvattingen te vertalen in overheidsbeleid (Andeweg en Thomassen 2005; Esaiasson en Holmberg 1996). Uiteraard sluit de ene vorm van representatie de andere niet uit, maar zij kunnen wel een verschillend gewicht krijgen, zowel in de politieke praktijk als in de visie op politieke representatie van de actoren in het politieke proces, politici en kiezers.

Zowel in 2001 als 2006 is aan de kamerleden de vraag voorgelegd welk aspect in de relatie tot hun kiezers zij het belangrijkste vonden, het steun vragen aan de kiezers voor de politieke denkbeelden van de eigen partij, of de

politieke denkbeelden van de burgers zo goed mogelijk in beleid vertalen. Bovendien is dezelfde vraag ook gesteld in het Nationaal Kiezersonderzoek van 2002. De resultaten staan vermeld in tabel 2.3.

In beide jaren legt ongeveer tweederde van de kamerleden de nadruk op *representatie van boven af*. In 2006 zijn er ook nauwelijks verschillen tussen politieke partijen. In 2001 waren die er nog wel. Toen legde ongeveer 50 procent van de kamerleden van CDA en VVD nog de nadruk op representatie van onderaf, dit in tegenstelling tot PvdA en SP waar respectievelijk 77 en 67 procent representatie van boven af als het belangrijkste aspect onderschreef. Maar het meest opvallende gegeven in de tabel is het verschil tussen kamerleden en kiezers. Bij de kiezers zien we precies het omgekeerde als bij de kamerleden. Van de kiezers geeft bijna 80 procent de voorkeur aan representatie van onderaf. Dit verschil in perceptie ten aanzien van de rol van politici is wellicht voorspelbaar, maar dat neemt niet weg dat het mogelijk een eerste indicatie is van de roemruchte kloof tussen kiezers en gekozenen.

De kloof tussen kiezers en gekozenen

Vooraf de tumultueuze politieke gebeurtenissen die begonnen in ‘het lange jaar 2002’ lijken te duiden op een ‘kloof’ tussen burgers en politiek. De opkomst van Fortuyn en de LPF, de afrekening met ‘Paars’ bij de verkiezingen in 2002, de afwijzing van het grondwettelijk verdrag in 2005 en de grote winst van politieke partijen van buiten het traditionele centrum van de Nederlandse politiek bij de verkiezingen van 2006, worden vaak geïnterpreteerd als teken van een diepe kloof tussen burgers en politiek, tussen kiezers en gekozenen.

Toch is ‘de kloof’ niet meer dan een betrekkelijk nieuwe metafoor voor niet nader benoemde problemen in de relatie tussen kiezers en gekozenen die met de regelmaat van de seizoenen onder verschillende benamingen terugkeren in het publieke debat (Van Gunsteren en Andeweg 1994), niet alleen in Nederland maar overal in de westerse wereld. Toen in de jaren zestig de ontzuiling voor het eerst de gevestigde politieke verhoudingen verstoorde, werd deze alom toegeschreven aan de ‘vervreemding’ of ‘alienatie’ van de kiezers.

In de jaren zeventig voorspelde de Tilburgse hoogleraar in de Openbare Financiën, Th. Stevers, in zijn jaarlijkse bespreking van de miljoenennota in *de Volkskrant*, elk jaar opnieuw de ondergang van het Avondland, te beginnen in Nederland. Volgens hem was de parlementaire democratie gedoemd aan haar eigen dynamiek ten onder te gaan. Kiezers stelden steeds hogere eisen aan de politiek en politieke partijen speelden daar om electorale redenen maar al te graag op in. Daardoor werden de verwachtingen van de kie-

zers steeds hoger opgeschroefd en liepen de overheidsfinanciën steeds verder uit de hand. Dit doemdenken werd gecompleteerd met de stelling dat het proces ook niet te keren viel. Een politieke partij of politieke leider die dit al zou willen, kon bij de verkiezingen immers een forse afstraffing tegemoet zien. Met deze zienswijze vertolkte Stevers een internationale stroming in de politicologie en de politieke economie die bekend staat als de ‘overload theorie’. In dit geval maakte de politieke werkelijkheid hardhandig een einde aan wat zo’n elegante theorie leek. Eerst Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en later Lubbers in Nederland lieten zien dat het niet alleen mogelijk was te bezuinigen op de overheidsuitgaven, maar ook om daarvoor de steun van een meerderheid van de kiezers te verwerven. Het probleem was blijkbaar niet de kortzichtigheid van de kiezers die alleen op eigenbelang uit zouden zijn, maar een gebrek aan moed van politici.

Vanwege de stoelendans van steeds weer andere theorieën en scenario’s die een crisis van de representatieve democratie voorspellen, is de neiging groot deze te bagatelliseren. Toch worden de aanwijzingen steeds sterker dat er wel degelijk sprake is van een structureel probleem. In een recente studie naar de ontwikkeling van het vertrouwen in politici, politieke partijen en politieke instituties in een groot aantal landen, waaronder Nederland, komt de Amerikaanse politicoloog Dalton tot de conclusie dat ‘By almost any measure, public confidence and trust in, and support for, politicians, political parties, and political institutions has eroded over the past generation’ (Dalton 2004: 9).

Ter verklaring van deze ontwikkeling verwijst hij naar wat inmiddels bekend staat als de moderniseringstheorie. Deze werd al in de jaren zeventig verwoord door de Amerikaanse politicoloog Inglehart. Deze stelde dat er na de Tweede Wereldoorlog een generatie is opgegroeid met een post-materialistisch in plaats van een materialistisch waardepatroon. In dat waardepatroon nemen de kwaliteit van het leven en zelfontplooiing een belangrijke plaats in. Bovendien hebben de toename van het opleidingsniveau en de enorme toename van het informatieaanbod door de massamedia tot een ‘cognitieve mobilisatie’ geleid. Burgers zijn beter geïnformeerd en vaardiger dan ooit om zich effectief in het politieke besluitvormingsproces te manifesteren. Beide factoren leiden ertoe dat burgers zich op een meer directe manier politiek willen manifesteren. De ‘nieuwe burgers’ wensen niet langer genoegen te nemen met de beperkte politieke rol, die traditioneel voor burgers is weggelegd en zich grotendeels beperkt tot die van kiezer.

Deze ontwikkeling zou vervolgens een aantal belangrijke effecten hebben op het politieke proces. In de eerste plaats leidt het tot een relativering van wat men de *electorale democratie* zou kunnen noemen. Verkiezingen

als de geïnstitutionaliseerde wijze om politieke invloed uit te oefenen, boeten aan betekenis in. In de electorale democratie spelen politieke partijen de hoofdrol als intermediair tussen burger en overheid. De ‘nieuwe burger’ met zijn sterk gegroeide *politieke competentie* is echter steeds meer geneigd zijn eigen politieke boontjes te doppen en zich rechtsteeks tot de politieke besluitvormers te richten. Het gevolg van deze ontwikkeling is, dat burgers eerder meer dan minder actief worden. Politieke participatie zal echter een minder conventionele vorm aannemen. Politieke activiteiten die direct of indirect met verkiezingen samenhangen, zullen verhoudingsgewijs minder belangrijk worden in het hele repertoire van vormen van politieke participatie. Bovendien leidt deze ontwikkeling tot een lossere binding van burgers aan politieke partijen. Dit leidt tot een grotere onvoorspelbaarheid van de partijkeuze. Afhankelijk van de politieke omstandigheden kan dit tot grote wisselingen in de partijkeuze leiden en per saldo resulteren in grote wisselingen in het electorale fortuin van politieke partijen. (Inglehart 1977; Klingemann en Fuchs 1995; Thomassen 2000; Thomassen, Aarts en Van der Kolk 2000).

Deze analyse is inmiddels gemeengoed geworden in de internationale literatuur. Aanvankelijk was echter niet duidelijk welke gevolgen deze veranderingen zouden hebben voor het vertrouwen van burgers in politici, politieke partijen en politieke instituties. Ten aanzien van politici en politieke partijen liggen deze tamelijk voor de hand. Zolang politieke partijen konden worden gezien als de politieke vertegenwoordiging van bepaalde maatschappelijke groeperingen zoals in Nederland ten tijde van de verzuiling, bestond er een basis van vertrouwen in politieke partijen en hun vertegenwoordigers. Ten slotte konden kiezers hen beschouwen als letterlijk ‘één van ons’. Nu de band tussen kiezers en politieke partijen losser is geworden is die vanzelfsprekende basis van vertrouwen er niet meer en moet deze telkens opnieuw verdiend worden. Individuele politici krijgen geen kapitaal aan vertrouwen mee omdat zij tot een bepaalde politieke partij behoren, maar moeten dit steeds meer persoonlijk verdienen. Dat leidt bijna onvermijdelijk tot een lager vertrouwen dan in de oude situatie. Tot het midden van de jaren negentig ondersteunde empirisch onderzoek echter de verwachting dat de daling van vertrouwen zich niet zou uitstrekken tot de democratische instituties en het het vertrouwen in de democratie als zodanig. De onvrede was immers niet gericht tegen de democratie als zodanig, maar tegen de gebrekkige democratische spelregels. Mensen wilden meer, niet minder democratie (Klingemann en Fuchs 1995). Maar blijktens het recente onderzoek van Dalton strekt de daling van politiek vertrouwen zich inmiddels wel degelijk uit tot de politieke instituties ondanks het feit dat de steun voor democratische waarden en normen juist is toegenomen.

Gezien de achtergrond van althans een deel van de onvrede lijkt de oplossing voor de hand te liggen. Het zijn immers niet de *losers* in de samenleving maar juist de door Inglehart beschreven postmaterialisten met een hoge opleiding, en een uitstekende maatschappelijke positie die het meest kritisch zijn. Het zijn ‘*dissatisfied democrats*’ die het democratisch proces willen verbeteren, reden waarom ‘the cure for democracy is more democracy’ (Dalton 2004: 203). Daarmee wordt een directe verbinding gelegd tussen het dalende vertrouwen in politieke instituties en politieke en bestuurlijke vernieuwing. Ontevreden burgers blijken ook voorstanders van politieke en bestuurlijke vernieuwingen. Maar daarmee dient zich tegelijkertijd een paradox aan. De daling van het vertrouwen in politieke instituties doet zich in vrijwel alle westerse landen voor, ondanks het feit dat hun politieke instituties sterk verschillen. Dat impliceert dat een verandering van het kiesstelsel of andere politieke instituties waarschijnlijk weinig invloed zal hebben op het vertrouwen in de politiek. Dalton concludeert dan ook dat een verbetering van de politieke instituties door hen meer toegankelijk te maken voor de burgers goed zou zijn voor de kwaliteit van de democratie maar niet noodzakelijk zal leiden tot meer vertrouwen in die instituties. Wel zijn er aanwijzingen dat de invoering van vormen van directe democratie, zoals een referendum een positieve invloed op politiek vertrouwen kan hebben (Van Praag 2006).

Ondanks de niet aflatende discussies over ‘de kloof’ leek Nederland zich tot voor kort aan de door Dalton geschetste ontwikkeling te onttrekken. Nederland bleek het enige land in zijn onderzoek waar het vertrouwen in politici was gestegen in plaats van gedaald. Zijn gegevens hebben echter betrekking op de periode 1971-1994. Inmiddels lijkt ook Nederland met de internationale trend mee te gaan. In de jaren negentig en vooral vanaf 2002 is het vertrouwen in politici, politieke partijen en de Tweede Kamer gedaald. Omdat het zo’n korte periode betreft is niet op voorhand duidelijk hoe deze ontwikkeling geduid moet worden. De verleiding is groot deze als een incidentele daling te zien die sterk samenhangt met de algemene onlustgevoelens die ook verantwoordelijk geweest zouden zijn voor de opkomst van Fortuyn en de LPF. Maar die verklaring blijkt niet op te gaan (Becker en Dekker 2005)². Het lijkt er eerder op dat Nederland zich wat laat aansluit bij een internationale vooralsnog duurzame trend. Uit tabel 2.4 wordt duidelijk hoe laag ook in Nederland het vertrouwen in politieke partijen in vergelijking met andere maatschappelijke organisaties en instellingen is. In geen enkele organisatie is zo weinig vertrouwen als in de politieke partij. Het is daarbij slechts een schrale troost dat in geen enkele EU lidstaat het vertrouwen in politieke partijen hoger is dan in enige andere organisatie, en dat Nederland

binnen de EU zelfs tot de landen hoort waarin nog het meeste vertrouwen in politieke partijen is (alleen in Denemarken en Luxemburg is het hoger).

Tabel 2.4 *Vertrouwen in politieke partijen en andere maatschappelijke organisaties en instellingen (%)*

	Nederland		Alle EU lidstaten	
	Vertrouwen	Wantrouwen	Vertrouwen	Wantrouwen
De politie	73	25	69	27
De pers	64	32	45	49
Vakbonden	62	27	38	48
Rechtssysteem	60	37	47	47
Het parlement	50	46	35	56
Kerken	46	42	47	43
Grote bedrijven	45	49	32	57
Politieke partijen	34	60	17	76

Bron: Eurobarometer 64.2, najaar 2005

Tabel 2.5 *Een kloof tussen kiezers en gekozenen? (%)*

	2001	2006
Ja	63	66
Nee	37	35
Totaal	100	101
N	131	110

Tegen deze achtergrond zijn aan de leden van de Tweede Kamer vragen voorgelegd over het bestaan van ‘de kloof’, over de mogelijke oorzaken daarvan en over veranderingen in het politieke bestel die de relatie tussen burgers en politiek wellicht zouden kunnen verbeteren.

De volgende vraag werd zowel in 2001 als 2006 gesteld: ‘Er wordt in Nederland wel gesproken over een kloof die zou bestaan tussen kiezers en gekozenen. Bestaat er volgens u inderdaad zo’n kloof?’ In tabel 2.5 zijn de antwoorden op deze vraag voor de Tweede Kamer als geheel weergegeven. Opvallend is dat er tussen 2001 en 2006 geen verandering van betekenis in het antwoordpatroon waarneembaar is. In beide jaren is zo’n tweederde van de kamerleden van mening dat er inderdaad sprake is van een kloof tussen kiezers en gekozenen. Binnen politieke partijen zijn er wel veranderingen zichtbaar. Opmerkelijk is dat onder de kamerleden van het CDA het percentage dat geloof hecht aan de kloof is gedaald van 80 naar 63 procent. Dit heeft vrijwel zeker te maken met het feit dat het CDA tussen 2001 en 2006 van oppositiepartij weer regeringspartij is geworden. Als het CDA aan de regering deelneemt is er blijkbaar minder reden om in een kloof te geloven.

Bij de VVD zien we overigens een tegengestelde ontwikkeling. Daar is de overtuiging dat er een kloof bestaat, toegenomen van 42 tot 71 procent.

Vervolgens is de kamerleden in beide jaren gevraagd waarin de kloof tot uitdrukking komt. Een kleine bloemlezing uit de antwoorden van kamerleden die uitingsvormen van de kloof noemen:

‘Die veenbrand die ten tijde van Fortuyn ontstond, die smeult nog steeds’.

‘Heel veel mensen voelen zich in de steek gelaten, niet goed vertegenwoordigd door wat er in Den Haag gebeurt.’

‘De mensen keren zich af van de politiek. Men gaat niet meer stemmen. Of men slaat door naar de andere kant, een soort proteststem. Dan gaat men bijvoorbeeld op de SP stemmen.’

‘De mensen in het land hebben enig wantrouwen naar de politiek. Ze hebben het gevoel dat hun stem niet altijd wordt gehoord. Er is sprake van het ‘wij’ en ‘zij’ denken.’

‘Te weinig invloed van kiezers op de politieke besluitvorming. Daarin komt het tot uiting en dat leidt tot vervreemding. Mensen voelen zich - op verschillende onderwerpen trouwens - niet genoeg gerepresenteerd.’

‘Het beste bewijs (van de kloof) was toen wij de Europese Grondwet in stemming brachten en dat iedereen dacht dat die wet wel aangenomen zou worden en dat toen tot grote verbazing in Den Haag bleek dat het anders was. Dan kun je dus zien dat er toch een heel groot verschil zit tussen wat men in Den Haag vindt en waar in de samenleving draagvlak voor is.’

De meeste kamerleden die de vraag beantwoorden, lijken de vraag overigens wat anders te interpreteren en beantwoorden deze alsof er gevraagd was naar de *oorzaak* van de kloof. In tabel 2.6 zijn de antwoorden die aan de mogelijke oorzaak van de kloof refereren gerubriceerd in een viertal hoofdcategorieën. In beide jaren is ongeveer de helft van de kamerleden waarop de tabel gebaseerd is van mening dat de oorzaak van de kloof bij de burgers ligt, of in elk geval mede bij de burgers. Dit percentage is tussen 2001 en 2006 zelfs nog iets gestegen. Daarbij wordt vaak in het geding gebracht dat kiezers op hun eigen belang uit zijn, terwijl leden van de Tweede Kamer belangen tegen elkaar moeten afwegen en het algemeen belang voor ogen moeten houden. Sommige kamerleden voegen daar aan toe dat daarom de kloof ook onvermijdelijk is en ook niet gedicht zou moeten worden. Dat zou immers betekenen dat kamerleden zich voor het karretje van de specifieke belangen van de kiezers laten spannen. In de woorden van enkele kamerleden:

‘Er is een kloof omdat heel veel kiezers uitgaan van hun eigen individuele belangen en een politicus moet dat vaak afwegen ten opzichte van meerdere belangen, en moet uiteindelijk komen tot een bepaalde keuze. Daarom is het ook een illusie om te denken dat je die kloof ooit kunt dichten.’

‘Het merkwaardige idee dat kamerleden onmiddellijk de behoeften van elk individu dienen te bevredigen. Als zij dan hun zin niet krijgen noemen ze dat de kloof.’

‘Je hebt hier ook met het algemene belang te maken. Dat betekent dat je de kiezers ook niet altijd naar de mond kunt praten. De burgers worden steeds consumentistischer: ze willen iets en ze zullen het krijgen.’

‘Je zult op geen enkele manier elke kiezer op elk moment tevreden kunnen stellen. Soms denk ik dat de kloof eigenlijk groter zou moeten zijn want dan kan een zeker leiderschap van een politieke partij of leider ook probleemoplossend werken.’

Een tweede reden waarom de oorzaak van de kloof vooral bij de burgers moet worden gezocht is volgens sommige kamerleden de gebrekkige politieke interesse en de gebrekkige kennis van veel burgers:

‘Wij doen hier een heleboel dingen die niet uit te leggen zijn aan de kiezers. De kiezer is echt niet in alles geïnteresseerd. Acht van de tien gevallen die wij hier doen, worden niet gemeld in de pers. De onderwerpen zijn niet interessant voor de kiezer. Kamerleden weten juist veel meer dan de burger.’

‘Onbegrip bij de burgers voor de politieke besluitvorming. Burgers kunnen vaak niet volgen hoe en waarom wij wat besluiten.’

Maar het ligt niet alleen aan de burgers. Eveneens ongeveer 50 procent van de kamerleden in beide jaren geeft aan dat de oorzaak van de kloof toch vooral bij ‘de politiek’ en politici moet worden gezocht:

‘Wij hebben een partijcratie in Nederland en geen democratie. Alleen mensen die lid zijn van een politieke partij kunnen aan de macht komen en dat is maar twee procent van de bevolking.’

‘Mensen zeggen: het maakt niet meer uit welke partij ik mijn stem geef. Er gebeurt toch niks, er verandert toch niks.’

‘Dat de mensen op straat het verschil tussen een zittend kabinet en andere partijen niet meer kunnen zien. Dat ze niet meer kunnen volgen waar wij ons nou eigenlijk druk over maken.’

‘Veel andere kamerleden hebben weinig contacten met de achterban. Mensen in het land weten niet wat parlementariërs doen.’

Tabel 2.6 De oorzaak van de kloof tussen kiezers en gekozenen (%)

	2001	2006
De 'kloof' wordt overdreven, is onvermijdelijk	10	22
De oorzaak van de 'kloof' ligt bij de kiezers	48	55
De oorzaak van de 'kloof' ligt bij de volksvertegenwoordigers	52	47
Andere oorzaken van de 'kloof' (de media etc.)	10	7
Totaal*	120	121
N	58	53

* Omdat kamerleden meerdere antwoorden konden geven telt het totaal op tot meer dan 100 procent

Voorzover de kloof betrekking heeft op een gebrek aan vertrouwen, lijkt dit gebrek dus wederzijds te zijn. Het feit dat zoveel kamerleden aangeven dat de oorzaak van de kloof bij de burgers gezocht moet worden, duidt niet op een groot vertrouwen in de burgers. Een meer specifieke vraag stelt ons in de gelegenheid preciezer vast te stellen bij hoeveel kamerleden deze gedachte leeft. Zowel in 1990 als 2006 zijn enkele vragen gesteld die betrekking hebben op het vertrouwen van kamerleden in burgers. De antwoorden op deze vragen zijn weergegeven in tabel 2.7. In beide jaren zegt meer dan 70 procent van de kamerleden ervan overtuigd te zijn dat de meeste burgers meer op hun eigen belang letten dan op het algemeen belang. Een bijna even hoog percentage is van mening dat de meeste burgers teveel verlangen van politici. De gedachte als zouden hun kiezers er geen duidelijke beleidsvoorkeuren op na houden daarentegen vindt bij nog geen 10 procent van de kamerleden bijval.

Tabel 2.7 Oordeel van kamerleden over burgers (% eens met stelling)³

	1990	2006
De meeste burgers letten meer op hun eigen belang dan op het algemeen belang	73 (136)	72 (112)
Tegen beter weten in verlangen de meeste burgers te veel van politici	65 (138)	61 (113)
Veel kiezers van mijn partij hebben geen duidelijke beleidsvoorkeuren	11 (137)	6 (113)

Oorzaken van dalend vertrouwen in politici en politieke partijen

Zoals we hierboven hebben gezien, is het vertrouwen in politici, politieke partijen en politieke instituties in vrijwel alle westerse landen gedurende de afgelopen decennia afgenomen. In Duitsland (2003) en Zweden (2002) was dat eerder reden om aan leden van de *Bundestag*, respectievelijk de *Riksdag* de vraag voor te leggen aan welke factoren deze daling is toe te schrijven. Dezelfde vraag is in het parlementsonderzoek 2006 ook aan leden van de Tweede Kamer voorgelegd. De antwoorden zijn weergegeven in tabel 2.8.

Tabel 2.8 Mogelijke oorzaken van het dalend vertrouwen in politici en politieke partijen (%)

	Zeer belangrijk	Tamelijk belangrijk	Niet zo belangrijk	Volstrekt onbelangrijk
De wijze waarop journalisten verslag doen van de politiek	46	38	15	1
Politici doen teveel beloften die ze niet kunnen waarmaken	26	47	24	1
Een toename van het aantal politici dat geen werkervaring heeft opgedaan buiten de politiek	23	28	41	8
Minder bekwame politici dan vroeger	8	24	47	22
Een gebrek aan overeenstemming tussen kamerleden en kiezers over belangrijke vraagstukken	18	42	37	4
Minder duidelijke verschillen tussen politieke partijen in de ogen van de kiezers	13	48	38	2
De salarissen van politici	5	11	49	36
Politici vormen geen goede afspiegeling van de samenleving	14	26	51	9

Van de factoren die aan kamerleden werden voorgehouden als mogelijke oorzaken van dalend vertrouwen springt alleen de rol van de pers er duidelijk uit. Dat bleek ook in Duitsland en Zweden het geval te zijn. Evenals in Nederland vindt ongeveer de helft van de parlementariërs in deze landen dat de wijze waarop journalisten verslag doen van de politiek een zeer belangrijke oorzaak is van de daling van het vertrouwen in de politiek. Géén van de andere factoren komt daarbij zelfs maar in de buurt. Opvallend is verder dat weinig kamerleden een mogelijk gebrek aan overeenstemming tussen

kamerleden en kiezers over belangrijke vraagstukken als een belangrijke oorzaak zien, evenmin als de mogelijkheid dat de Kamer geen goede afspiegeling zou zijn van de samenleving. Ook de gedachte dat de daling van het vertrouwen wel eens aan politici en/of politieke partijen zelf zou kunnen liggen, ontmoet veel minder bijval dan de veronderstelling dat het aan de journalistiek ligt. Maar dat wil niet zeggen dat kamerleden massaal ontkennen dat ook hier een deel van de oorzaak zou kunnen liggen. Wanneer men de antwoorden ‘zeer belangrijk’ en ‘tamelijk belangrijk’ bij elkaar optelt, is ruwweg driekwart van de kamerleden van mening dat het dalende vertrouwen toch ook moet worden toegeschreven aan het feit dat politici teveel beloften doen die ze niet waar kunnen maken. Die gedachte leeft in Nederland sterker dan in Duitsland en Zweden. Ook de veronderstelling dat een toename van het aantal politici zonder werkervaring buiten de politiek een rol zou kunnen spelen ontmoet bijval bij een meerderheid van de kamerleden. Dat het parlement minder bekwame politici zou tellen dan vroeger en dat dit een oorzaak zou kunnen zijn, wordt (en soms verontwaardigd) door een overgrote meerderheid afgewezen. Datzelfde geldt voor de veronderstelling dat de salarissen van politici een rol zouden kunnen spelen.

Staatkundige hervormingen

In het voorgaande is expliciet een relatie gelegd tussen de daling van het vertrouwen in politici, politieke partijen en politieke instituties enerzijds en de discussie over staatkundige vernieuwing anderzijds. Een belangrijke stroming in de internationale literatuur schrijft een groot deel van de politieke onvrede toe aan een onvrede over het gebrekkige democratisch gehalte van de instituties van de parlementaire democratie. Op grond van deze diagnose ligt de remedie voor de hand: de emancipatie van de burgers vraagt om een verdere democratisering van de politieke instituties en om een meer directe politieke invloed van burgers op de politieke besluitvorming. Ook zou de maatschappelijke ontworteling van politieke partijen vragen om een meer directe verantwoording van politieke leiders en individuele politici ten opzichte van de kiezers. Dit zou de kwaliteit van de democratie ten goede komen, en mogelijk ook tot een herstel van politiek vertrouwen leiden, al bestaat over dit laatste gereede twijfel.

Tegen dezelfde achtergrond vindt ook in Nederland al decennia lang een discussie plaats over staatkundige vernieuwing, maar alle meer of minder vergaande voorstellen tot staatkundige vernieuwing die door een inmiddels indrukwekkende stoet van staatscommissies zijn gedaan, hebben uiteindelijk tot niet meer dan cosmetische veranderingen geleid. De Nederlandse politiek wordt nog altijd beheerst door institutioneel conservatisme (Andeweg 1997). Echt verwonderlijk is dit niet. Zoals Lijphart onder verwijzing naar

Schumpeter bijna twintig jaar geleden opmerkte: 'Political and social institutions, once firmly established, tend to maintain themselves and to continue in effect long after they have lost their meaning and their life-preserving function' (Lijphart 1989). Hoe moeilijk het is om bestaande politieke instituties te veranderen, ervoer in maart 2005 ook minister Thom de Graaf toen de Eerste Kamer in de 'nacht van Van Thijn' het voorstel afwees om de benoeming van de burgemeester te deconstitutionaliseren. Nadat hij vervolgens had 'moeten constateren dat bij de invoering van een nieuw kiesstelsel geen perspectief bestaat op voldoende eenstemmigheid en draagvlak binnen de coalitie om tastbaar resultaat te bereiken', trad hij af als minister voor Bestuurlijke Vernieuwing. Zijn opvolger, Alexander Pechtold, kwam vervolgens met een opmerkelijk initiatief om de discussie over de hervorming van het kiesstelsel uit het slop te trekken. In plaats van advies te vragen aan de zoveelste commissie van deskundigen, stelde hij een Burgerforum in, bestaande uit 140 gewone burgers. Het Burgerforum bracht in december 2006 rapport uit en adviseerde *om een stelsel van evenredige vertegenwoordiging in te voeren waarbij de kiezer één stem uitbrengt op ofwel de partij van zijn keuze, ofwel een kandidaat van zijn keuze*. De belangrijkste consequentie van dit stelsel is dat de voorkeurdrempel wordt opgeheven. Het aantal stemmen dat direct op de partij wordt uitgebracht bepaalt hoeveel zetels volgens de lijstvolgorde worden toegekend. De resterende zetels worden toegewezen aan de overige kandidaten in de volgorde van het aantal voorkeurstemmen dat zij hebben behaald. Met dit voorstel wil het Forum de kiezers meer invloed geven op wie er in de Tweede Kamer komen. Het Forum verwacht dat dit vanzelf zal leiden tot een grotere gerichtheid van kamerleden op de kiezer in plaats van op de partij. Dit zal op zijn beurt naar de mening van het Forum de band tussen kiezers en gekozenen bevorderen en het onderlinge vertrouwen versterken (zie hoofdstuk 5 voor de mogelijke effecten van dit stelsel).

Daarnaast stelde minister Pechtold een Nationale Conventie in met als taak 'voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw.' Ook in de taakomschrijving van deze commissie wordt in staatkundige vernieuwing dus een middel gezien om het vertrouwen tussen burger en politiek te herstellen. De conventie bracht in oktober 2006 rapport uit en kwam met een groot aantal voorstellen tot staatkundige vernieuwing.

Het advies van het Burgerforum kwam te laat om er bij het opstellen van de vragenlijst van het parlementsonderzoek 2006 nog rekening mee te kunnen houden. De voorstellen van de Nationale Conventie daarentegen waren tij-

dig bekend. Over een aantal van deze voorstellen is de kamerleden naar hun mening gevraagd. In dit hoofdstuk komen de voorstellen aan de orde voorzover zij voorzien in een rol van de burgers. Deze betreffen de invoering van een correctief referendum en een beslissend referendum over grondwetsherzieningen. Daarnaast werd de kamerleden naar hun mening gevraagd over een aantal andere voorstellen tot staatkundige vernieuwing die in de loop van de tijd aan de orde zijn gesteld. De antwoorden zijn – uitgesplitst naar partij – weergegeven in tabel 2.9⁴.

Tabel 2.9 *Opvattingen over bestuurlijke vernieuwing met betrekking tot de relatie kiezers/gekozenen (% wenselijk)*

	CDA	PvdA	VVD	SP	D66	Totaal*
Raadgevend correctief referendum	5	69	12	100	100	40
Belissend correctief referendum	0	42	0	71	80	27
Belissend referendum grondwetswijzigingen	0	33	18	43	60	21
Volksinitiatief tot wetgeving	8	85	18	86	100	49
Kiestelsel met landelijke stem en districtstelsel	73	66	29	0	60	53
Districtenstelsel zonder onaantastbaarheid evenredige vertegenwoordiging	14	21	24	0	20	17
Directe verkiezing burgemeester door bevolking	17	27	53	14	100	31
Verkiezing burgemeester door gemeenteraad	57	84	41	100	0	61
Directe verkiezing minister-president door bevolking	0	12	24	14	100	17
N **	36-37	30-33	17	7	5	110-112

* De kolom ‘totaal’ bevat ook de kamerleden van de kleinere partijen die niet afzonderlijk in de tabel voorkomen.

** Aangezien het aantal kamerleden dat deze vragen heeft beantwoord per vraag marginaal verschilt, is hier waar van toepassing een range aangegeven.

Het moge onmiddellijk duidelijk zijn dat geen van de hier genoemde voorstellen op een breed draagvlak in de Tweede Kamer kan rekenen, met uit-

zondering wellicht van de verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad. Dat is echter ook het enige voorstel dat eigenlijk niet in dit lijstje thuishoort, omdat het de burgers geen rechtstreekse invloed geeft op de verkiezing van de burgemeester, maar hooguit een indirecte. De feitelijke keuze van de burgemeester wordt voorbehouden aan de gekozen volksvertegenwoordigers, in dit geval de leden van de gemeenteraad. En dit is symptomatisch voor de mening van de kamerleden over deze voorstellen. Alle voorstellen die de rechtstreekse invloed van burgers vergroten, worden door een overgrote meerderheid van de kamerleden afgewezen. Zo is er bij de PvdA, de SP en D66 nog een meerderheid te vinden voor de invoering van een raadgevend correctief referendum, maar zodra dit bindend wordt in de vorm van een beslissend correctief referendum zoals de Nationale Conventie heeft voorgesteld, haakt ook bij de PvdA de meerderheid af. Dat geldt nog sterker voor de invoering van een beslissend referendum bij grondwetsherzieningen, eveneens een voorstel van de Nationale Conventie. Daar is alleen bij D66 een meerderheid voor te vinden. De invoering van de mogelijkheid tot een volksinitiatief tot wetgeving vindt algemene steun aan de linkerkant van het politieke spectrum, maar ter rechterzijde is geen enkele sympathie voor dit voorstel te ontwaren. Opvallend is dat een wijziging van het kiesstelsel min of meer naar Duits model niet alleen bij de PvdA en D66 maar ook bij het CDA welwillend wordt ontvangen. Maar de welwillendheid ten opzichte van de invoering van een districtenstelsel verdwijnt bij alle partijen als sneeuw voor de zon als dit zou leiden tot een aantasting van het beginsel van evenredigheid. Voor een directe verkiezing van de burgemeester is alleen bij D66 en – zij het krap – bij de VVD een meerderheid te vinden. Wanneer men ziet hoe weinig steun er voor dit voorstel bij het CDA is, kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat er in die kringen met weinig droefheid zal zijn gereageerd op de blokkade die de PvdA in de Eerste Kamer voor dit voorstel opwierp. De directe verkiezing van de minister-president was altijd één van de kroonjuwelen van D66. Volgens de overgrote meerderheid van de kamerleden van de andere fracties moet dat ook maar zo blijven.

Literatuur

- Andeweg, R.B. 1997. Institutional Reform in Dutch Politics. *Acta Politica* 32(3):227-257.
- Andeweg, R.B., en J.J.A. Thomassen. 2005. Modes of Political Representation. *Legislative Studies Quarterly*.
- Becker, J., en P. Dekker. 2005. Beeld van Beleid en Politiek. In: *De Sociale Staat van Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dalton, R.J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Downs. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.

- Esaiasson, P., en S. Holmberg. 1996. *Representation from Above; Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Aldershot: Dartmouth.
- Eulau, H., en J.C. Wahlke. 1959. The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke. *American Political Science Review* 53:742-756.
- Gunsteren, H. van., en R.B. Andeweg. 1994. *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.
- Inglehart, R. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Klingemann, H-D., en D. Fuchs. 1995. *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1989. From the Politics of Accommodation to Adversarial Politics in the Netherlands; a Reassessment. *West European Politics* 12 (1):139-153.
- Manin, B. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pitkin, H. 1967. *The Concept of Political Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Schumpeter, J. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin.
- Thomassen, J.J.A. 1991a. Het functioneren van de representatieve democratie. In: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Thomassen, J.J.A. 1991b. Kiezers en verkiezingen. In: J.J.A. Thomassen (red.), *Hedendaagse democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Thomassen, J.J.A. 2000. Politieke veranderingen in Nederland. In: J.J.A. Thomassen, C.W.A.M. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag: SDU.
- Thomassen, J.J.A., C.W.A.M. Aarts, en H. van der Kolk (red.) 2000. *Politieke Veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek*. Den Haag: SDU.
- Thomassen, J.J.A., en M.L. Zielonka-Goei. 1992. Het parlement als volksvertegenwoordiger. In: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. v. Schendelen en M.L. Zielonka-Goei (red.), *De geachte afgevaardigde.....hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*. Muiderberg: Coutinho.
- Thomassen, J.J.A. 1994. Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models. In: M.K. Jennings en T.E. Mann (red.), *Elections at Home and Abroad; Essays in Honor of Warren Miller*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Van Praag, Ph. 2006. Dalend vertrouwen: is het tijd nog te keren? In: A. Korsten en P. De Goede (red.), *Bouwen aan Vertrouwen in het Openbaar Bestuur*. Den Haag: Elsevier Overheid.

¹ Voor een uitgebreidere uiteenzetting over modellen van politieke representatie, zie Thomassen 1991 en 1994.

² Zie ook diverse bijdragen in de door A. Korsten en P. de Goede geredigeerde Rob-bundel *Bouwen aan Vertrouwen in het Openbaar Bestuur*. Den Haag: Elsevier Overheid, 2006.

³ Deze vraag is ook gesteld in 2001, maar omdat de antwoordcategorieën in een andere volgorde zijn gepresenteerd dan in 1990 en 2006, zijn de antwoorden niet geheel vergelijkbaar.

⁴ Van de kleinere partijen die hier zijn weggelaten, beantwoordden te weinig kamerleden deze vraag om er betrouwbare uitspraken op te kunnen baseren.

3. **Machtenscheiding onder druk**

Het leerstuk van de machtenscheiding, van het toedelen van wetgevende, uitvoerende, en rechtsprekende bevoegdheden aan aparte en van elkaar onafhankelijke organen, speelt een belangrijke rol in discussies over onze democratie. In 2006 stelde de Tweede Kamer zelfs een ‘Werkgroep Trias Politica’ in over dit onderwerp (zie Halsema c.s. 2006). Vanuit constitutioneel-historisch perspectief is deze nadruk op machtenscheiding eigenlijk opmerkelijk. Lange tijd was een deel van de bestuursrechtspraak bijvoorbeeld ondergebracht bij de uitvoerende macht en dit zogeheten Kroonberoep is pas onder Europese druk afgeschaft; het onderbrengen van rechtspraak en wetsadvisering bij één orgaan, de Raad van State, blijft Europees bevreemding wekken. Vanuit het perspectief van het parlement is er groeiende zorg dat de rechterlijke macht niet langer de ‘bouche de la loi’ is die Montesquieu bedoelde, maar veel vaker ook een ‘wetgever-plaatsvervanger’. Naar aanleiding van het initiatiefvoorstel tot grondwetswijziging van GroenLinks fractievoorzitter Halsema (TK 28.331, 2004) en de voorstellen van de Nationale Conventie (Hoekstra 2006) is recentelijk ook de aloude discussie weer opgelaaid of aan de rechter niet de bevoegdheid moet worden gegeven wetten te toetsen aan de grondwet.

Nog opmerkelijker is de nadruk op machtenscheiding in discussies over de verhouding tussen regering en parlement. Onze grondwet ontkent die machtenscheiding bijvoorbeeld door in art. 81 de wetgevende taak op te dragen aan parlement en regering gezamenlijk. Nederland kent dan ook een parlementair stelsel waarin het kabinet voor zijn voortbestaan afhankelijk is van het vertrouwen van de meerderheid van de parlementariërs. In de meeste andere parlementaire stelsels heeft dat geleid tot een betrekkelijk geringe machtenscheiding en een sterke vervlechting van parlementaire meerderheid en regering (‘monisme’ in staatsrechtjargon). Machtenscheiding tussen parlement en regering ontbreekt dan ook volledig in de naar Engels voorbeeld opgestelde ijkpunten voor de beoordeling van de kwaliteit van de democratie (democracy assessment) van het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) welke ook in Nederland gebruikt zijn (De Staat van Onze Democratie 2006). In Nederland zijn echter ook karaktertrekken te vinden van een machtenscheiding zoals die eerder in een presidentieel stelsel zou worden verwacht (‘dualisme’): benoeming van ministers door de koning(in), geen explicitering van het parlementair vertrouwen in een investituurstemming, het verbod op de combinatie van kamerzetel en ministerspost, de inrichting van de vergaderzaal van de Tweede Kamer, met een apart vak (‘vak K’) voor leden van het kabinet met stoelen zonder het

zegel van de Tweede Kamer op de rugleuning, etc. Deze aspecten geven aan de verhouding tussen regering en parlement een enigszins ambivalent karakter. Dat ambivalente karakter blijkt ook uit de aanbevelingen van de Nationale Conventie waarbij de Tweede Kamer enerzijds sterker betrokken wordt bij de regeringsvorming (aanwijzing van de formateur, explicitering van het vertrouwen bij het aantreden van een kabinet) maar anderzijds verder op afstand wordt gezet (geen regeerakkoord tussen partijen, maar een regeerprogramma opgesteld door de beoogde ministers) (Hoekstra 2006).

In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de relatie tussen parlement en regering, en de relatie tussen parlement en rechterlijke macht.

De verhouding tussen kamerleden en ministers

Als kamerleden en ministers met elkaar omgaan doen zij dat in verschillende combinaties en met verschillende petten op: de Britse politicoloog King spreekt van 'modes of executive-legislative relations' (King 1976), Van den Berg van verschillende 'gedaanten' (Van den Berg 1992) en Andeweg van verschillende 'versnellingen' van het parlement (Andeweg en Nijzink 1992). De belangrijkste drie zijn door Van den Berg aangeduid als 'institutie', 'arena', en 'marktplaats'. In het institutionele model treden kamerleden en ministers elkaar tegemoet als leden van twee afzonderlijke instituties: 'het' parlement (of: 'dit Huis') tegenover 'de' regering' (of 'de Kroon'). King noemt dit de 'non-party mode' omdat politieke partijen of fracties hier geen rol spelen in het verkeer tussen ministers en kamerleden. Dit model komt overeen met wat in staatsrecht-terminen 'dualisme' wordt genoemd. Het arena-model wordt zo genoemd omdat het parlement niet zozeer een homogene institutie vormt, maar een arena voor partij-politieke strijd. King noemt dit dan ook de 'inter-party mode'. Het onderscheid tussen ministers en parlementariërs is hier van minder gewicht: ministers en kamerleden van de ene partij staan tegenover ministers en kamerleden (of bij een oppositiepartij alleen tegenover kamerleden) van de andere partij. Hoewel er ook scheidslijnen lopen tussen de coalitie-partijen is de belangrijkste tegenstelling in het parlement als arena die tussen de regeringsmeerderheid en de oppositionele minderheid. Om het verschil aan te geven met de machtenscheiding uit het institutionele model spreekt Van Thijn over het onderscheid tussen coalitie en oppositie als 'de vitale machtenscheiding' (Van Thijn 1967). Ook in het marktplaats-model staan verschillende combinaties van kamerleden en ministers tegenover elkaar. De basis van de coalities is in dit geval echter niet van partijpolitieke aard. De scheidslijnen lopen dwars door de partijen heen, gebaseerd op belangen (agrariërs, werknemers, milieu). King noemt dit de 'cross-party mode'. In Nederland wordt voor dit model ook wel de term 'verkokering' gehanteerd, al worden daaronder meestal ook an-

dere belanghebbenden (ambtenaren, vertegenwoordigers van belangenorganisaties) begrepen dan alleen de betrokken kamerleden en ministers.

Het relatieve belang van ‘institutie’, ‘arena’ en ‘marktplaats’ is niet altijd even groot geweest. De periode tussen de vestiging van ons parlementair stelsel in 1848 en het einde van de 19^e eeuw kenmerkt zich door zeker aanvankelijk vrijwel ontbrekende partijvorming en door competentiestrijd tussen parlement en koning. De veronderstelling dat in die tijd het institutionele model gedomineerd zal hebben ligt voor de hand. Naarmate politieke partijen zich ontwikkelden heeft het arena-model aan kracht gewonnen, en naarmate specialisatie haar intrede deed (bijvoorbeeld met de vervanging van Afdelingen in de Tweede Kamer door gespecialiseerde kamercommissies in de jaren vijftig) kwam ook het marktplaats-model op. Er zijn echter voldoende aanwijzingen om te veronderstellen dat alle drie de modellen nog steeds herkenbaar zijn in de opvattingen en gedragingen rond het Binnenhof.

Het institutionele model mag dan op het eerste gezicht veel terrein hebben verloren aan de partij-politieke arena en de verkokerde marktplaats, in normatief opzicht domineert het nog steeds, waarschijnlijk omdat, zoals we net zagen, onze constitutionele normen juist ontwikkeld zijn in een periode dat het institutionele model ook feitelijk dominant was. De voortdurende normatieve hang naar het institutionele model blijkt bijvoorbeeld uit de recente hervormingen in het lokaal bestuur als gevolg van de aanbevelingen van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, maar ook op landelijk niveau uit de motivatie van zijn voorstel voor kiesstelselhervorming door minister De Graaf. Onder de titel *Naar een Sterker Parlement* beargumenteerde hij waarom een groter aantal kamerleden een eigen kiezersmandaat zou moeten krijgen:

‘Het kabinet acht feitelijk dualistische verhoudingen van groot belang voor het goed functioneren van de parlementaire democratie, waarin er sprake is van evenwicht tussen de macht van de regering en die van het parlement. De verhouding tussen parlement en regering is formeel al dualistisch geordend. Regering en parlement beschikken beide over substantiële bevoegdheden en de leden van de regering maken niet tevens deel uit van het parlement. In de praktijk waren er echter tot voor kort tendensen naar monisme, bijvoorbeeld door knellende en gedetailleerde regeerakkoorden. (...) Een parlement dat in de optiek van burgers zich in meerderheid zodanig heeft verbonden met geestverwanten in het kabinet dat de controlefunctie daaraan ondergeschikt wordt gemaakt, is in wezen ongeloofwaardig. (...) Een parlement is alleen sterk als het enerzijds beschikt over voldoende bevoegdheden om te kunnen functioneren als volwaardig controleur van de regering en anderzijds zijn leden zich met recht en rede kunnen beroepen op een kiezersmandaat’ (*Naar een Sterker Parlement* 2003:8-9).

Sinds het Parlementsonderzoek hiernaar gevraagd heeft komt dezelfde spanning tussen dualistische norm en monistische werkelijkheid ook naar voren uit de antwoorden van kamerleden op de vraag wie de hoofdlijnen van het overheidsbeleid behoort te bepalen en wie het werkelijk bepaalt.

Tabel 3.1 Norm en werkelijkheid van de bepaling van het overheidsbeleid (%)

(a) Wie behoort de hoofdlijnen van het overheidsbeleid te bepalen?

	1979	1990	2001	2006
Het parlement	43	29	37	43
De regering	30	32	37	35
De regering en de regeringsfracties	10	18	9	12
De regering en de sociale partners	-	1	2	4
Anderen	17	20	16	6
Totaal	100	100	101	100
N	137	137	135	113

(b) En wie bepaalt de hoofdlijnen van het overheidsbeleid feitelijk?

	1979	1990	2001	2006
Het parlement	9 (-34)	6 (-23)	14 (-23)	16 (-27)
De regering	10 (-20)	19 (-13)	25 (-12)	17 (-18)
De regering en de regeringsfracties	59 (+49)	55 (+37)	42 (+33)	51 (+39)
De regering en de sociale partners	2 (+2)	2 (+1)	7 (+5)	5 (+1)
Anderen	20 (+3)	16 (-4)	13 (-3)	11 (+5)
Totaal	100	100	101	100
N	137	136	135	110

(NB: tussen haakjes staat het verschil in percentagepunten tussen norm en feit weergegeven)

Uit de vraaggesprekken blijkt dat de categorie ‘anderen’ in de tabellen vooral verwijst naar parlement en regering als gezamenlijke beleidsbepalers, en in mindere mate naar andere maatschappelijke organisaties dan alleen de sociale partners met wie de regering samen het beleid zou vormgeven. Voor het algemene patroon in de tabellen 3.1 maakt dit nauwelijks verschil. Het is duidelijk dat de overgrote meerderheid van de kamerleden van oordeel is dat het beleid in het institutionele model, door parlement en/of regering, bepaald moet worden. In 1990 en 2001 was het ongeveer een gelijk spel tussen beide staatsinstellingen, maar in 2006 zijn, net als eerder in 1979, weer meer kamerleden van oordeel dat vooral het parlement de hoofdlijnen hoort uit te

zetten. Amper tien procent van de kamerleden acht dit de taak van de regering en de regeringsfracties gezamenlijk (iets meer in 1990), maar het beeld draait om bij de vraag naar de werkelijkheid van de beleidsbepaling. Dat gebeurt volgens iets meer dan de helft van de kamerleden (in 2001 iets minder) in het arena-model door de regering en de coalitie-partijen. Dit verschil tussen norm en feitelijkheid zien we terug bij alle fracties, zij het dat het verschil minder groot is bij regeringsfracties. De meeste kamerleden zijn zich dus heel goed bewust van de bestaande kloof tussen wenselijkheid en werkelijkheid in de verhouding tussen kamerleden en ministers (de omvang van de verschillen is in tabel 3.1a tussen haakjes weergegeven): in 2006 gaf bijvoorbeeld in totaal 70 procent van de kamerleden een ander antwoord op de vraag over de feitelijke beleidsbepaling dan zij hadden gegeven op de vraag over de wenselijke beleidsbepaling.

Voor critici van dit monisme in de verhouding tussen regering en parlement is het regeerakkoord de belangrijkste steen des aanstoets. Dit komt tot uiting in het citaat van minister De Graaf hierboven, maar ook in de opvattingen van de kamerleden.

Vanuit een monistisch perspectief is het belangrijkste argument vóór regeerakkoorden dat de regeringspartijen, die immers bij de verkiezingen samen een meerderheid hebben gehaald, een democratisch mandaat hebben om hun verkiezingsprogramma's in beleid om te zetten. Het zou voor de werking van het democratisch mandaat nog mooier zijn wanneer er een meerderheid zou zijn voor één van de verkiezingsprogramma's, maar in een land van minderheden is het regeerakkoord een 'second best' oplossing. De verkiezingsprogramma's van de regeringspartijen worden in de kabinetsformatie immers in elkaar geschoven tot een regeerakkoord, en de ministers zijn daar dan aan gebonden. Zo komt door het sluiten van een regeerakkoord de uitslag van de verkiezingen beter tot uiting in het regeringsbeleid dan wanneer zo'n akkoord er niet zou zijn. Deze monistische visie vindt duidelijk afnemende steun onder kamerleden: in 1990 waren er nog wel meer kamerleden het eens met de betreffende stelling dan oneens (41 tegenover 35 procent), maar in 2006 is dit omgeslagen: 46 procent is het helemaal oneens of gewoon oneens met de betreffende stelling, en slechts 28 procent (helemaal) eens.

Vanuit een dualistisch perspectief is het belangrijkste argument tegen regeerakkoorden dat de regeringsfracties door het sluiten van een regeerakkoord 'medeplichtig' (de term is van de Commissie Deetman) worden aan het regeringsbeleid. Omdat zij zelf boter op het hoofd hebben zullen zij dat regeringsbeleid minder kritisch volgen, waardoor de controle op de regering

vooral een zaak van de oppositie wordt. Omdat de oppositie per definitie een minderheid vormt hollen regeerakkoorden zo de controlerende taak van het parlement uit. Ook hier zien we dat de steun voor regeerakkoorden afneemt. In 1990 verwierp nog 51 procent van de kamerleden de stelling dat regeerakkoorden ten koste gaan van de controlerende taak van het parlement maar die meerderheid is sindsdien afgekald tot 36 procent, terwijl aanzienlijk meer kamerleden (45 procent) het nu (helemaal) eens zijn met de stelling dat regeerakkoorden de controletaak aantasten.

Tabel 3.2 *Opvattingen over het regeerakkoord (%)*

(a) *‘Door het sluiten van regeerakkoorden komt de uitslag van de verkiezingen beter tot uitdrukking in het regeringsbeleid’*

	1990	2001	2006
(Helemaal) eens	41		28
Deels eens, deels oneens	25		26
(Helemaal) oneens	35		46
Totaal	101		100
N	138		111

(b) *‘Regeerakkoorden zijn ten koste gegaan van de controlerende taak van het parlement’*

	1990	2001	2006
(Helemaal) eens	35	41	45
Deels eens, deels oneens	14	19	20
(Helemaal) oneens	51	40	36
Totaal	100	100	101
N	137	134	112

(c) *‘Minder strakke regeerakkoorden zouden de parlementaire democratie ten goede komen’*

	1990	2001	2006
(Helemaal) eens	76	66	79
Deels eens, deels oneens	9	16	8
(Helemaal) oneens	15	19	13
Totaal	100	101	100
N	138	134	112

Als we dan al regeerakkoorden hebben, zo lijkt de consensus onder kamerleden, dan zou het de parlementaire democratie ten goede komen wanneer zij minder strak zouden zijn. Met een lichte terugval in 2001 wordt deze op-

vatting gedeeld door meer dan driekwart van de kamerleden. Enkele kamerleden contrasteren de gedetailleerde akkoorden van de paarse kabinetten ('Ze waren te strak onder Paars') met de in hun ogen minder dichtgetimmerde akkoorden van met name Balkenende II:

'Het is belangrijk dat de regeerakkoorden slechts in hoofdlijnen worden opgesteld zoals afgelopen keer is gebeurd.'

'Bij Balkenende II is dat erg veranderd: het dunne regeerakkoord heeft daar veel ruimte gegeven. Het gaat wel de goede kant op.'

Blijkens tabel 3.2c wordt die mening kennelijk niet breed gedeeld. Het is juist opvallend dat de kritiek op regeerakkoorden in 2006 het sterkst was.

De zorg om de toenemende vervlechting van ministers en kamerleden van coalitie-partijen in het algemeen, en om de rol van regeerakkoorden in het bijzonder, bestaat nu al decennia en lijkt alleen maar aan te zwellen. De vraag rijst dan waarom de kamerleden er niets aan doen. Het institutie-model of het arena-model voor de verhouding tussen kamerleden en ministers overkomt hen niet: het zijn gedragspatronen die zij zelf mede vormen. De crux ligt bij de vorming van het kabinet: naarmate de regeringsfracties daarin een grotere rol spelen zullen zij ook tijdens de rit minder afstand kunnen nemen. Met enige regelmaat zijn op dit punt hervormingsvoorstellen gedaan. Het meest radicale voorstel op dit punt is het geven van een eigen kiezersmandaat aan de regering door middel van de directe verkiezing van de minister-president. In hoofdstuk 1 zagen we dat hier slechts 17 procent van de kamerleden voorstander van is. Dit is ook in eerdere Parlementsonderzoeken niet veel anders geweest: 13 procent voor de rechtstreeks verkozen premier in 1968, 19 procent in 1972, en 23 procent in 1979. Recent heeft de Nationale Conventie onder meer voorgesteld dat in plaats van een regeerakkoord tussen fracties een regeerprogramma door de kandidaat-bewindslieden wordt geschreven. Ook zouden er naar voorbeeld van de Verenigde Staten (en naar voorbeeld van de benoeming van een nieuwe Europese Commissie) hoorzittingen moeten komen waarin de betreffende Tweede Kamercommissie als geheel de kandidaat-bewindslieden kan bevragen over hun geschiktheid.

Hoewel deze voorstellen op iets meer enthousiasme onder kamerleden lijken te kunnen rekenen dan de gekozen minister-president is nog altijd de helft van de ondervraagde kamerleden tegen zowel de vervanging van het regeerakkoord tussen fracties door een regeerprogramma van ministers als de invoering van hoorzittingen met kandidaat-bewindslieden. De paradox van aanhoudende kritiek op het monisme zonder stappen te zetten om dat

monisme in te dammen lijkt zo ook in de nabije toekomst voort te zullen duren.

Tabel 3.3 Opvattingen over voorstellen van de Nationale Conventie m.b.t. de kabinetsformatie (%)

	Regeerprogramma van kandidaat-ministers i.p.v. regeerakkoord	Hoorzittingen met kandidaat-ministers
(Helemaal) eens	35	50
Deels eens, deels oneens	14	
(Helemaal) oneens	50	50
Totaal	99	100
N	113	108

NB: de vraagstelling over de hoorzitting was niet in de vorm van een stelling maar ‘Zou u daarvan voorstander zijn? Ja/Nee.’

De oorzaak van deze paradox is eenvoudig aan te geven: kamerleden van oppositie-partijen zijn vrijwel altijd voorstander van meer dualisme omdat zij voortdurend stuk lopen op het hechte blok van regering en regeringsfracties, terwijl regeringsfracties juist aan invloed zouden verliezen bij meer dualistische verhoudingen (hoewel het regeerakkoord ook benauwend kan zijn voor eigenzinnige kamerleden in regeringsfracties). Deze logica zien we het meest duidelijk geïllustreerd in de reacties van CDA-, PvdA-, en D66-kamerleden, in de oppositiebankjes en juist niet, op de stelling dat regeerakkoorden ten koste zijn gegaan van de controlerende taak van het parlement.

Bij CDA en D66 zien we dat het percentage dat het eens of geheel eens is met de stelling dat regeerakkoorden slecht zijn voor de parlementaire controle tijdens oppositie-periodes vier keer zo hoog is als tijdens regeerperiodes. Bij D66 was het interessant geweest wanneer de kamerleden ook een jaar eerder over dit onderwerp bevroegd waren: D66 was toen nog een coalitie-partij en wij hadden dan het effect van meeregeren en oppositievoeren op de opvattingen van dezelfde kamerleden kunnen zien. Bij PvdA kamerleden is hetzelfde patroon zichtbaar als bij CDA en D66, zij het dat de verschillen minder spectaculair zijn. Alleen bij de VVD is dit patroon niet zo duidelijk zichtbaar: tijdens het eerste paarse kabinet hadden VVD kamerleden inderdaad minder zorg over het effect van het regeerakkoord op de parlementaire controle dan in de oppositiebankjes tijdens Lubbers III, maar de zorg is in VVD-kring het grootst in 2006, tijdens regeringsdeelname.

Tabel 3.4 *Opvatting over de stelling dat regeerakkoorden ten koste gaan van de parlementaire controle, en het zijn van coalitie- of oppositie-partij (%)*

		(Helemaal) eens	Deels eens deels oneens	(Helemaal) oneens	Totaal	N
CDA	1990 regering	20	7	74	101	46
	2001 oppositie	88	4	8	100	24
	2006 regering	19	30	51	100	37
PvdA	1990 regering	27	25	48	100	48
	2001 regering	21	21	57	99	42
	2006 oppositie	48	21	30	99	33
VVD	1990 oppositie	26	21	53	100	19
	2001 regering	18	24	59	101	34
	2006 regering	47	6	47	100	17
D66	1990 oppositie	83	0	17	100	12
	2001 regering	18	18	64	100	11
	2006 oppositie*	80	20	0	100	5

* Ten tijde van de interviews was D66 niet langer een coalitie-partij.

Ook de kleinere oppositie-partijen zijn kritisch over regeerakkoorden, maar wij weten niet of dit bij bijvoorbeeld de ChristenUnie zal omslaan nu in 2007 voor het eerst regeringsverantwoordelijkheid gedragen wordt. Hoe dan ook, zolang bij partijen als CDA, PvdA en D66 het oordeel over regeerakkoorden zozeer is verbonden aan de positie als regerings- danwel oppositie-partij is de kans op een verandering in meer dualistische richting betrekkelijk gering. Zoals ook een kamerlid van een kleine oppositie-partij stelt:

‘Je kunt wel zeggen ‘ik wou dat er meer dualisme was en ik wou dat de regeringsfracties minder aan het regeerakkoord vasthielden, dat ze meer open stonden voor argumenten’, dat kun je allemaal wel willen, maar het is ook wel weer begrijpelijk dat het gaat zoals het gaat.’

Tabel 3.5 De verhouding tussen kamerleden en ministers in verschillende situaties (%)

	Beste beschrijving van de verhouding tussen kamerleden en ministers								
	In het algemeen			Bij de behandeling van begrotingshoofdstukken (1990 en 2006) en in <i>Kamercommissies</i> (2001)			Bij affaires en parlementaire enquêtes		
	'90	'01	'06	'90	'01	'06	'90	'01	'06
Kabinet v. parlement	27	28	21	20	41	17	73	46	56
Kabinet en regeringsfracties v. oppositie	58	65	76	49	38	76	25	52	39
Vakministers en kamerspecialisten op een bepaald beleidsterrein v. hun collega's op een ander beleidsterrein en generalisten	15	7	3	30	21	7	2	3	6
Totaal	100	100	100	99	100	100	100	101	101
N	132	132	110	136	136	110	130	130	109

Dit betekent niet dat het dualistische of institutionele model alleen nog maar bestaat in de dromen van staatsrechtjuristen en kamerleden van oppositiepartijen. Er zijn nog steeds af en toe situaties waarin de Kamer vrijwel als blok tegenover de regering komt te staan, zoals wanneer het kabinet wil bezuinigen op de begroting voor het parlement, of wanneer een minister zich moet verantwoorden voor laatdunkende opmerkingen over het parlement, of, zoals recentelijk in de zaak rond het paspoort van Ayaan Hirsi Ali, wanneer de Kamer een van haar eigen leden in bescherming neemt tegenover de regering. Wij hebben de kamerleden gevraagd om aan de hand van de drie modellen voor de verhouding tussen kamerleden en ministers (institutie, arena, en marktplaats) drie situaties te kenschetsen: affaires en parlementaire enquêtes, de behandeling van begrotingshoofdstukken (of, in 2001, het werk in vaste Kamercommissies), en 'in het algemeen'.

In het kader van het voorgaande zal het geen verwondering wekken dat het monistische of arena-model (kabinet en regeringspartijen staan tegenover de oppositie) wordt gezien als de beste beschrijving van de verhouding tussen ministers en kamerleden in het algemeen.

'De feitelijke situatie? Kabinet en regeringsfracties tegenover oppositie. Met die nuance dat er ook wel momenten zijn dat er wel dualistisch gehandeld wordt en het kabinet de regeringsfracties tegenover zich ziet. Maar in zijn algemeenheid is die tweede beschrijving de meest sluitende'.

Andere kamerleden noemen als situaties waarin het arena-model bijzonder dominant is de aanloop naar nieuwe verkiezingen, of tijdens kabinetten met een strak regeerakkoord.

Het percentage kamerleden dat het arena-model als de beste algemene beschrijving aanwijst is ook gestaag toegenomen, van 58 procent in 1990 tot 76 procent in 2006. Het is opvallend dat deze toename meer ten koste is gegaan van de marktplaats (specialisten uit kabinet en kamer op een bepaald terrein tegenover specialisten op andere beleidsterreinen en tegenover generalisten) dan van het institutionele model, hoewel ook dat laatste terrein verliest. Wanneer wij echter vragen naar de beste beschrijving van de verhouding tussen kamerleden en ministers bij affaires en enquêtes lijkt het dualistische of institutionele model het nog steeds van het monistische of arena-model te winnen. Wij formuleren dat bewust voorzichtig, want 2001 was een uitzondering (een kleine meerderheid zag toen ook bij affaires en enquêtes het arena-model overheersen), en in 2006 vond het aftreden van de ministers Donner en Dekker naar aanleiding van de conclusies van de Raad voor de Veiligheid over de Schipholbrand plaats tijdens ons onderzoek (letterlijk: één van de vraaggelassen werd er door onderbroken). Zelfs als we meewegen dat deze gebeurtenis de antwoorden enigszins beïnvloed kan hebben, blijft toch een feit dat dit de situaties zijn waarin kamerleden die overigens het monisme zien prevaleren toch het dualisme aanwijzen als feitelijk gedragspatroon. Daarvoor worden overigens diverse redenen genoemd:

‘Je merkt dat de rol van het parlement het sterkst is wanneer er dit soort kwesties aan de orde zijn. Zo hoort het natuurlijk ook.’

‘Als de Kamer een eigen onderzoek doet is er ook meer solidariteit in de Kamer tussen regeringsfracties en oppositie-fracties.’

‘Omdat er doorgaans inmiddels een ander parlement zit, waarin de regeringsfracties niet in de regering zaten in de tijd waar het onderzoek over gaat.’

Enkele kamerleden kwalificeren hun antwoord ook:

‘Bij de behandeling willen de regeringsfracties zich ook nog wel eens duaal opstellen, maar als het er op aankomt dat er harde conclusies moeten worden getrokken, dan is het ‘kabinet en regeringsfracties tegenover oppositie’.’

‘Er zit een stuk nuancering in. Wat je dus ziet gebeuren is dat de regeringsfracties kritisch zijn, hun tanden laten zien, maar wanneer het er echt op aan komt laten ze hun minister niet vallen.’

Veel minder duidelijk is wat er met het marktplaats-model (of verkokeringsmodel) aan de hand is. In 1990 werd dit model door de Commissie Deetman (bestaande uit kamervoorzitter en fractieleiders: bij uitstek deskundigen) nog op één lijn gezet met het arena-model:

‘Niet alleen door het regeerakkoord, misschien zelfs niet in de eerste plaats door het regeerakkoord, voelt een deel van de leden van de Staten-Generaal zich medeverantwoordelijk voor het beleid en legt dit deel zich daardoor bij het controleren van het beleid bewust of onbewust beperkingen op. De sectorale belangenverstrengeling tussen maatschappelijke organisaties, kamerleden en ambtenaren heeft dit effect zelfs voor de gehele volksvertegenwoordiging.’
(Commissie Deetman 1990:6-7)

In het parlementsonderzoek van datzelfde jaar zien we dit als beschrijving van de algemene situatie nauwelijks terug. De specifieke situatie waarin wij een dominante rol voor de marktplaats verwachtten is de jaarlijkse behandeling van de verschillende begrotingshoofdstukken. Die debatten vormen immers het domein van de fractiespecialisten. Daarbij is vroeger bijvoorbeeld wel gesproken over een ‘parlementaire ziekte’ die de overheidsuitgaven omhoog zou drijven: nadat de financiële woordvoerders van de meeste fracties hadden opgeroepen tot zuinigheid, stemden de woordvoerders van diezelfde fracties over de begrotingen van de vakdepartementen daarmee weliswaar in, maar niet voor zover hun beleidssector aanging (Drees 1965: 94-104). In tabel 3.5 zien we weliswaar dat in 1990 het percentage dat dit marktplaatsmodel aanwijst als beste beschrijving bij begrotingsbehandelingen hoger was dan in het algemeen, maar het verschil is niet spectaculair en ook hier bleef de arena domineren. In de woorden van een kamerlid:

‘Ik spreek niet namens mijzelf. Mijn inbreng bij de begroting is door de fractie vastgesteld.’

Om uit te sluiten dat de lage score voor het marktplaatsmodel aan de vraagstelling ligt hebben we in 2001 niet gevraagd naar de begrotingsbehandeling, maar naar het werk in de vaste Kamercommissies. Dit leidde alleen maar tot een nog lager percentage kamerleden dat het marktplaatsmodel hierin herkende. In 2006 is opnieuw naar de situatie bij de behandeling van begrotingshoofdstukken gevraagd, met als resultaat dat nog slechts 7 procent van de kamerleden die situatie beschreef in termen van de marktplaats. Is het probleem van de marktplaats (verkokering, specialisatie, detailzucht) altijd overdreven, of is het afgenomen?

Het is zeker denkbaar dat dit patroon van interacties tussen kamerleden en ministers op zijn retour is. Uit de antwoorden op de vraag naar de beste be-

schrijving in het algemeen blijkt dat ook bij die vraag steeds minder kamerleden het marktplaatsmodel noemen (van 15 naar 7 naar 3 procent). Hierbij speelt een rol dat het recruiteringspatroon voor kamerleden veranderd is: met de voortschrijdende ontzuiling zijn de banden tussen partijen en belangenorganisaties steeds minder hecht en zijn bijvoorbeeld de ‘kwaliteitszetels’ verdwenen: geormerkte verkiesbare plaatsen voor vertegenwoordigers van bepaalde aan dezelfde zuil verbonden belangenorganisaties. Ook heeft de Kamer na het rapport van de Commissie Deetman de eigen organisatie veranderd, onder meer om het marktplaatsmodel terug te dringen. De belangrijkste verandering in dit opzicht is de reductie in het aantal vaste Kamercommissies naar, in beginsel, één commissie per departement. Hierdoor zijn de commissies minder gespecialiseerd dan voorheen. Tenslotte heeft Van den Berg gesuggereerd dat er in het marktplaatsmodel voor de kooplui minder eer te behalen valt in tijden dat het terugdringen van de overheidsuitgaven centraal staat: ‘De schappen raken leeg’ (Van den Berg 1992: 200 e.v.).

Naast een mogelijke erosie van het marktplaatsmodel kan ook een rol spelen dat dit model zich in onderzoek het moeilijkst laat meten. Wordt van de drie modellen het institutionele model algemeen het meest wenselijk geacht, het marktplaats model wordt waarschijnlijk even algemeen als het meest onwenselijk gezien. Dit kan de bereidheid van kamerleden om dit model te noemen negatief beïnvloeden. Belangrijker nog is dat het marktplaats model niet altijd makkelijk is te onderscheiden van het arena model; de twee modellen beschrijven mogelijk verschillende fases van eenzelfde besluitvormingsproces. Kamerleden kunnen zich niet op alle agendapunten even intensief voorbereiden. Voor onderwerpen buiten hun expertise gaan zij wellicht af op het oordeel van de fractie-specialist die daarmee in feite het fractiestandpunt bepaalt. In Hoofdstuk 5 komen we nog uitgebreid op deze mogelijkheid terug. Zo treden fracties aan het eind van het besluitvormingstraject homogeen op, waardoor het arena-model het meest zichtbaar is, maar wordt achter de schermen het standpunt van de fractie veelal door de specialisten bepaald, wat het mogelijk maakt dat aan het begin van het besluitvormingstraject vooral het marktplaats-model de verhouding tussen kamerleden en ministers karakteriseert.

Rechter en politiek

Het is onmiskenbaar dat de rechter een steeds belangrijker rol is gaan spelen in de beleidsvorming. Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen: de rechter kreeg soms bewust vraagstukken toegeschoven waar de wetgever niet uit kwam (euthanasie, stakingsrecht); uitholling van het verbod op toetsing van wetten in formele zin doordat veel wetgeving in formele zin slechts de kaders aangeeft waarbinnen steeds meer lagere regelgeving plaats vindt

die niet onder het toetsingsverbod valt, en doordat wel getoetst mag worden aan Europese verdragen en wetgeving; de rechter heeft ook zelf de eigen bevoegdheden opgerekt en de Hoge Raad is in 1989 zelfs zover gegaan te waarschuwen dat zij zich in de toekomst wellicht niet aan het toetsingsverbod zou houden wanneer het toenemend monisme tussen regering en parlement de kwaliteit van de wetgeving verder zou aantasten. Anderzijds hebben politici zich wel geërgerd aan deze meer activistische opstelling van de rechter en gewaarschuwd dat de rechterlijke aandacht voor de rechten van individuen niet ten koste mag gaan van het algemeen belang, of dat de Kamer zich meer zou moeten bemoeien met de samenstelling van de rechterlijke macht via haar voordrachtsrecht bij benoemingen in de Hoge Raad.

Het is opvallend dat uit het Parlementsonderzoek geen groeiende irritatie over de rol van de rechterlijke macht spreekt.

Zorg over de aantasting van de slagvaardigheid van de overheid tengevolge van rechtsbescherming is sinds 1990 gelijk gebleven. Kamerleden zijn in 2006 vergeleken met 1990 eerder minder dan meer geneigd zich neer te leggen bij de uitleg die rechters geven aan wettelijke bepalingen. De steun voor de stelling dat rechters moeten voorkomen dat wetgeving in de samenleving onrechtvaardige effecten heeft is daarentegen toegenomen: in 1990 was nog een duidelijke minderheid daartegen, nu houden voor en tegenstanders elkaar ongeveer in evenwicht.

Tabel 3.6 *Opvattingen over de verhouding tussen wetgeving en rechter (%)*

		(Helemaal) eens	Deels eens, deels oneens	(Helemaal) oneens	Totaal	N
Rechters moeten onrechtvaardige effecten van wetgeving voorkomen	1990	34	7	59	100	137
	2006	41	16	42	99	111
Het parlement moet zich in beginsel neerleggen bij de uitleg die rechters aan wetgeving geven	1990	67	5	28	100	135
	2006	62	18	20	100	111
De rechtsbescherming is zover doorgeschoten dat de overheid niet meer slagvaardig kan handelen	1990	34	19	47	100	135
	2006	35	18	48	101	113

Dat de vrees voor rechterlijke bemoeizucht niet is gegroeid, maar eerder is afgenomen, blijkt het meest duidelijk uit de opvattingen van kamerleden over het weer actuele vraagstuk van rechterlijke toetsing aan de grondwet.

In 1990 was nog tweederde van de kamerleden tegen het slechten van het verbod op toetsing van wetten aan de grondwet. In 2006 is ook in dit opzicht evenwicht ontstaan tussen voor en tegenstanders.

Tabel 3.7 Wenselijkheid van invoering toetsingsrecht aan de grondwet (%)

	1990	2006
Wenselijk	32	49
Onwenselijk	68	51
Totaal	100	100
N	134	110

Er is een sterk verband tussen de politieke kleur van het kamerlid en diens opvatting over het toetsingsrecht: vooral in de CDA-fractie is de tegenstand sterk (78 procent acht invoering van het toetsingsrecht onwenselijk). Bij PvdA, SP en VVD is een kleine meerderheid voor toetsingsrecht. Van de kamerleden van de kleinere partijen is vrijwel iedereen voorstander, hetgeen voor de hand ligt: toetsing aan de grondwet betekent een beperking voor de meerderheid en bescherming voor minderheden. Bij de toegenomen steun voor toetsingsrecht moet wel een kanttekening geplaatst worden. Het recente grondwetsinitiatief van mevr. Halsema beperkt het toetsingsrecht tot de klassieke grondrechten. De voorstanders van het toetsingsrecht onder de kamerleden in ons onderzoek is daarom gevraagd of zij deze beperking ook zouden willen aanbrengen: 60 procent acht zo'n beperking inderdaad wenselijk. Zo het toetsingsverbod in Nederland zal verdwijnen, zal dat toch slechts gedeeltelijk zijn.

Literatuur

- Naar een Sterker Parlement; hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel.* 2003. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- De Staat van onze Democratie 2006.* 2006. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Andeweg, R.B. en L. Nijzink. 1992. De verhouding tussen parlement en regering. In: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.L. Zielonka-Goei (red.), *De Geachte Afgvaardigde... ; hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement.* Muiderberg: Coutinho: 158-194.
- Drees, W. sr. 1965. *De Vorming van het Regeringsbeleid.* Assen: Van Gorcum.
- Halsema, F., e.a. (red.). 2006. *Stoelendansen met de macht; verslag van de conferentie over de Trias Politica op 27 januari 2006.* Den Haag: Tweede Kamer, 117 pp.

- Hoekstra, R.J., e.a. 2006. *Hart voor de Publieke Zaak; aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw*. Den Haag: De Nationale Conventie: 64 pp.
- King, A. 1976. Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West-Germany. *Legislative Studies Quarterly* 1(1): 11-36.
- Van den Berg, J.Th.J. 1992. Eén parlement in vier gedaanten. In: W.J. van Noort e.a., *Organiseren op een breukvlak*. Amsterdam: SISWO: 65-79.
- Van Thijn, E. 1967. Van Partijen naar Stembusaccorden. In: E. Jurgens e.a., *Open Brief*. Amsterdam: Arbeiderspers.

4. **Werkwijze ter discussie**

Het kamerlidmaatschap is geen baan ‘van negen tot vijf’: gemiddeld rapporteerden de kamerleden in ons onderzoek werkweken van 63,5 (2006) tot bijna 65 uur (2001), met uitschieters tot 100 uur per week. Dit verklaart waarom kamerleden een zekere interne gerichtheid aan de dag legden wanneer zij gevraagd werden naar problemen en verbeterpunten in de werking van onze parlementaire democratie: nogal wat antwoorden hadden betrekking op het intern functioneren van het parlement. Naast dergelijke spontane reacties hebben wij ook gerichte vragen gesteld over de organisatie en werkwijze van het parlement. In dit hoofdstuk komen vier aspecten van het intern functioneren aan de orde die steeds terugkeren in de discussie, en/of die recentelijk onderwerp van wijziging zijn geweest: het bestaan van de ‘overzijde’, zoals de Eerste Kamer steevast door leden van de Tweede Kamer wordt aangeduid; het instrumentarium, bestaande uit de rechten van het parlement, maar vooral ook het commissiestelsel; de ondersteuning; en, opvallend vaak spontaan genoemd als probleem: het effect dat de media hebben op het kamerwerk.

Tweekamerstelsel

Nog acht jaar en de Eerste Kamer viert haar tweehonderdjarig bestaan. Dat is opmerkelijk omdat het bestaan van de Senaat gedurende deze twee eeuwen voortdurend omstreden is geweest. Na de Belgische afscheiding was een apart politiek tehuis voor de zuidelijke adel overbodig geworden, en in de strijd om de vestiging van het parlementaire stelsel paste al gauw ook geen ‘menagerie du Roi’ meer. De Eerste Kamer heeft nooit de functie van regionale vertegenwoordiging gehad die een Senaat gewoonlijk heeft in federale landen. Het risico op complicaties doordat een regeringscoalitie wel een meerderheid heeft in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer is steeds aanwezig. Als de Eerste Kamer instemt met het oordeel van de Tweede Kamer wordt zij afgedaan als een tijdrovende doublure, maar als zij een enkele keer afwijkt wordt zij beschuldigd van democratisch twijfelachtige dwarsdrijverij (Andeweg 1992, Van den Berg 2007). Voorstellen voor afschaffing van het tweekamerstelsel zijn met regelmaat gedaan, maar nooit gerealiseerd. Hooguit is gesleuteld aan de wijze van verkiezing.

Na de ervaringen met ‘de Nacht van Van Thijn’ zou, althans bij sommige fracties in de Tweede Kamer, het verzet tegen het tweekamerstelsel kunnen zijn toegenomen, maar het omgekeerde lijkt eerder het geval.

De steun voor afschaffing van de Eerste Kamer lijkt geleidelijk steeds verder af te kalven. Was in 1979 nog een meerderheid van de kamerleden voor-

stander van afschaffing, in 1990 was de tegenstand tegen afschaffing gegroeid tot een meerderheid, in 2006 zelfs tot een twee-derde meerderheid. Alleen SP, D66 en GroenLinks zijn vrijwel unaniem voor afschaffing. De confessionele fracties (CDA, CU en SGP) zijn vrijwel unaniem tegen afschaffing. Bij de fracties van VVD en PvdA is iets meer dan de helft van de fracties geporteerd voor handhaving van de Senaat. Ten opzichte van de eerdere onderzoeken is de steun voor de Eerste Kamer bij VVD-kamerleden iets afgenomen, maar bij PvdA-kamerleden juist sterk toegenomen: van 29 procent in 1990 naar 53 procent in 2006.

Tabel 4.1 Opvattingen over afschaffing van de Eerste Kamer (%)

	1979	1990	2006
Afschaffing Eerste Kamer wenselijk	53	41	35
Afschaffing Eerste Kamer onwenselijk	47	59	65
Totaal	100	100	100
N	137	138	112

Een van de stenen des aanstoots in de discussie over het tweekamerstelsel betreft de reactie van de Eerste Kamer op het ontbreken van het recht wetsontwerpen te amenderen. Om bij kritiek op een wetsontwerp de keus tussen ofwel verwerpen ofwel aanvaarden te ontlopen bedient de Eerste Kamer zich soms van de novelle: het aanvaarden van een wetsontwerp op voorwaarde dat de minister via een nieuwe wet tegemoet komt aan de kritiek uit de Eerste Kamer. Dit wordt wel als een verkapt amenderingsrecht aangeduid. Regelmatig is daarom voorgesteld om de Eerste Kamer een terugzendrecht te geven: de Eerste Kamer kan een wetsontwerp waartegen bezwaren bestaan of waarin senatoren wetstechnische fouten hebben geconstateerd dan terugsturen naar de Tweede Kamer. De gangbare versie van het terugzendrecht houdt in dat de Tweede Kamer daarna een definitief besluit neemt: zo behoudt de Eerste Kamer de algemeen als nuttig ervaren functie van ‘Chambre de Reflection’ zonder dat het directe democratische mandaat dat de Tweede Kamer heeft geweld wordt aangedaan. Recentelijk heeft de Nationale Conventie een andere variant voorgesteld waarin de Eerste Kamer een wetsontwerp kan terugsturen naar de Tweede Kamer, maar waarin het eindoordeel bij de Eerste Kamer blijft rusten. De Nationale Conventie vreest dat de Eerste Kamer nauwelijks gebruik zal maken van het terugzendrecht wanneer daarmee de Tweede Kamer het laatste woordt krijgt! (Hoekstra 2006: pp. 26-27).

In het Parlementsonderzoek van 1990 is bij de vraag naar het terugzendrecht niet uitdrukkelijk vermeld waar dan het eindoordeel over een teruggezonden wetsontwerp zou komen te liggen, maar in het licht van de discussie destijds

mag worden aangenomen dat de meeste kamerleden de vraag geïnterpreteerd hebben als een terugzending met definitief oordeel door de Tweede Kamer. In 2006 is het onderscheid wel gemaakt, en meer dan de helft van de ondervraagde kamerleden vindt de ene variant wel wenselijk en de andere niet. Dit houdt elkaar echter in evenwicht zodat er netto geen verschil is in de steun voor beide varianten. Net als bij de vraag naar het afschaffen van de Senaat zien we ook bij deze hervorming van het tweekamerstelsel een afname van de steun: van een meerderheid (56 procent) in 1990 naar een minderheid (44 of 45 procent) in 2006. Vooral nog hoeft 'de overzijde' niet te vrezen voor pogingen tot afschaffing of hervorming vanuit de Tweede Kamer.

Tabel 4.2 Terugzending en de Eerste Kamer (%)

	1990*	2006 eindoordeel bij EK	2006 eindoordeel bij TK
Terugzending voor Eerste Kamer wenselijk	56	45	44
Terugzending voor Eerste Kamer onwenselijk	44	55	56
Totaal	100	100	100
N	114	109	110

* In 1990 kende deze vraag i.p.v. 'wenselijk' de antwoordmogelijkheden 'voorstander' en 'sterk voorstander' en i.p.v. 'onwenselijk' de antwoordmogelijkheden 'tegenstander' en 'sterk tegenstander'.

Instrumentarium

De belangrijkste instrumenten die de Tweede Kamer heeft als controleur van de regering en als mede-wetgever zijn betrekkelijk onomstreden: het vragenrecht, interpellaties, moties en enquêtes, initiatiefwetten en amendementen.

De antwoorden op de vraag hoe effectief die instrumenten eigenlijk zijn levert geen verrassingen op: mondelinge of schriftelijke vragen stellen wordt weinig effectief geacht. Bij de controle-instrumenten springt de parlementaire enquête er qua effectiviteit uit. Bij de wetgevingsinstrumenten winnen amendementen het nipt van het initiatiefrecht. Vooral van de controle-instrumenten wordt wel gezegd dat het in de praktijk niet zozeer instrumenten van 'de' Kamer zijn, maar vooral van de oppositie. Kamerleden van oppositie-partijen maken zeker het meeste gebruik van de rechten. Zij vinden deze rechten gemiddeld ook effectiever dan hun collega's uit regeringsfracties, maar het verschil is niet erg groot.

Tabel 4.3 Effectiviteit verschillende parlementaire instrumenten voor het beïnvloeden van het beleid (%)

		Zeer effectief	Effectief	Weinig effectief	Totaal	N
Mondelinge vraag stellen	1990	3	56	41	100	135
	2006	3	35	62	100	113
Schriftelijke vraag stellen	1990	2	35	63	100	136
	2006	2	38	60	100	113
Motie indienen	1990	13	54	33	100	129
	2006	11	73	16	100	107
Interpellatie aanvragen	1990	20	70	11	101	133
	2006	17	66	17	100	110
Enquête instellen	1990	50	41	9	100	136
	2006	49	46	5	100	111
Hoorzitting houden	1990	2	36	62	100	135
	2006	9	62	28	99	111
Initiatiefwet indienen	1990	57	37	6	100	131
	2006	56	41	3	100	111
Amendement indienen	1990	57	42	1	100	132
	2006	58	41	1	100	112

Bij veel instrumenten is het oordeel over de effectiviteit in 2006 niet anders dan het in 1990 was. Bij de parlementaire enquête is dat eigenlijk opvallend. In 1990 was het enquête-instrument pas recentelijk herontdekt en geherdefinieerd. In 1948 was nog een parlementaire enquête gehouden naar het functioneren van de regering in ballingschap tijdens de Tweede Wereldoorlog, maar afgezien van dit uitzonderlijke geval was bijna een eeuw lang geen parlementaire enquête gehouden toen in 1982-1983 een onderzoek werd gestart naar de overheidsbemoediging met het RSV-concern. Sindsdien volgden enquêtes naar het volkshuisvestingsbeleid (1986-1987), de ontwikkeling van het nieuwe paspoort (1987-1988), de uitvoering van de sociale verzekeringen (1992-1993), bestrijding van de georganiseerde misdaad (1994-1995), het neerstorten van het El Al vrachtvliegtuig op de Bijlmer (1998-1999), de bouwfraude (2001-2002) en Srebrenica (2001-2002). Naast 'echte' parlementaire enquêtes heeft de Kamer ook voor diverse onderwerpen 'gewone' onderzoekscommissies aan het werk gezet (bijv. over het integratie-beleid), soms als opmaat voor een enquête. Het onderzoeksinstrument heeft vanaf

het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw dus een nieuwe impuls gekregen. Daarnaast laten de onderwerpen zien dat de enquêtes zich vanaf 1982 richtten op (falend) overheidsbeleid, terwijl de 19e eeuwse parlementaire enquêtes zich vooral bezig hielden met grote maatschappelijke problemen als kinderarbeid of besmettelijke ziekten onder het rundvee (toen al!). Toen de kamerleden in 1990 gevraagd werden naar de effectiviteit van het enquête instrument waren deze twee ontwikkelingen nog vers en werden zij enthousiast begroet. Inmiddels is het nieuwe er wel af en is hier en daar ook kritiek te horen geweest, op de zinvolheid van sommige enquêtes, of op de afbakening van strafrechtelijke procedures van enquête-procedures. Dit heeft het aanvankelijk enthousiasme over het onderzoeksinstrument echter niet getemperd zoals uit de antwoorden in 2006 blijkt. De kamerleden is ook gevraagd of parlementaire enquêtes zich conform de nieuwe ontwikkeling zouden moeten beperken tot falend overheidsbeleid, of dat ook maatschappelijke problemen nog steeds onderwerp moeten kunnen vormen van een enquête: 59 procent van de kamerleden is dat laatste standpunt toegedaan.

Tabel 4.3 laat ook enkele opvallende verschuivingen zien in de gepercipieerde effectiviteit van de diverse instrumenten. Vergeleken met 1990 heeft de mondelinge vraag in de ogen van kamerleden bijvoorbeeld sterk aan effectiviteit ingeboet. In 2006 is alleen nog de SP-fractie in grote meerderheid (71 procent) van mening dat het hier een effectief instrument betreft. De effectiviteit van moties en hoorzittingen lijkt volgens kamerleden juist te zijn toegenomen. Met name bij moties is dit opvallend omdat het aantal ingediende moties spectaculair is gegroeid van enkele tientallen per jaar aan het begin van de jaren zestig naar het record van 1227 moties in 1979-1980, of 1158 in 2002. Daarmee groeit ook de vrees voor motie-inflatie, voor een bot worden van het instrument door overdadig gebruik (Bovend'Eert en Kummeling 2004: 290). Dit vertaalt zich echter niet in een lager ingeschatte effectiviteit, integendeel, en daarmee lijken pleidooien voor grotere terughoudendheid bij het gebruik van dit instrument weinig kansrijk. Het is niet direct duidelijk wat de oorzaak zou kunnen zijn van de toegenomen effectiviteit van moties. Een waarschijnlijke oorzaak is wel aan te wijzen voor de sterke toename van de door kamerleden gepercipieerde effectiviteit van het houden van hoorzittingen: achttien in 1990 nog 62 procent dit instrument weinig effectief, in 2006 vindt een zelfde deel van de kamerleden het houden van een hoorzitting juist wel effectief, en 9 procent zelfs zeer effectief. Tussen beide onderzoeken is het Reglement van Orde op dit punt veranderd waardoor kamercommissies meer mogelijkheden hebben gekregen om hoorzittingen naar eigen inzicht in te zetten en in te richten. Kennelijk heeft deze verandering goed uitgedaan.

Tabel 4.4 Nieuwe wijzigingen werkwijze Tweede Kamer (%)

	Verbetering	Geen verbetering	Totaal	N
Hoofdlijnendebat	81	19	100	111
Instellen themacommissies	63	37	100	109
Commissielid treedt op als rapporteur	37	63	100	90
Burgerinitiatief	45	55	100	107
Spoeddebat op verzoek 30 kamerleden	46	54	100	111
Dag van de verantwoording	41	59	100	110
Electronisch stemmen*	70	30	100	109
Vermindering aantal Tweede Kamerleden	34	66	100	108

* de vraag naar invoering van electronisch stemmen kende als antwoordcategorieën i.p.v. ‘verbetering’: ‘voorstander’ en ‘sterk voorstander’ en i.p.v. ‘geen verbetering’: ‘tegenstander’ en ‘sterk tegenstander’.

Er zijn in de werkwijze van de Kamer nog wel meer recente wijzigingen aangebracht (bijvoorbeeld het burgerinitiatief, themacommissies, spoeddebatten, en ‘woensdag gehaktdag’: de Dag van de Verantwoording) terwijl geregeld voorstellen worden gedaan voor nieuwe hervormingen (zoals een vermindering van het aantal kamerleden). Niet al deze wijzigingen of voorstellen worden door de kamerleden als verbeteringen gezien.

Een aantal wijzigingen in de werkwijze betreft de Kamercommissies. Sinds de vervanging van de (niet-gespecialiseerde) Afdelingen door (gespecialiseerde) Commissies in de jaren vijftig (geformaliseerd in 1966) is voortdurend gesleuteld aan deze vorm van arbeidsverdeling in de Kamer: de reductie van het aantal commissies kwam al in het vorige hoofdstuk aan bod: daarnaast waren er de introductie van de OCV (Openbare Commissie Vergadering), vervolgens de UCV (Uitgebreide Commissie Vergadering), en de afschaffing daarvan. Ook in de werkwijze van de commissies zijn wijzigingen aangebracht (bijvoorbeeld de diverse overlegvormen). Er lopen twee hoofdlijnen door deze geschiedenis: de verkokering terugdringen en het zoeken naar een werkzame en efficiënte verdeling van taken tussen commissies en plenum. De mogelijkheid om in een plenair hoofdlijnendebat uit te testen of het wel zinvol is om het commissiewerk over een nieuw wetsvoorstel op te starten bestaat nu ruim tien jaar. Het instrument is in dit Parlementsonderzoek aan de orde gesteld omdat er in de praktijk zo weinig gebruik van wordt gemaakt (Bovend'Eert en Kummeling 2004: 191). Des te opmerkelijker is het dat acht van de tien kamerleden de invoering van deze optie juist een verbetering achten:

‘Het gebeurt niet altijd, maar het is wel een verbetering als het gebeurt.’

‘Op papier is het een verbetering, maar in de werkelijkheid niet omdat het haast nooit gebruikt wordt.’

De mogelijkheid om een van de commissieleden aan te wijzen als ‘rapporteur’ (Art. 93a RvOTK) bestaat pas sinds een paar jaar (afgezien van enkele eerdere experimenten: zie De Beaufort 1994). De ‘rapporteur’ is een functie die in sommige buitenlandse parlementen en in het Europees Parlement voor komt, en is vooral bedoeld om ingezet te worden bij politiek minder gevoelige wetsontwerpen. Een duidelijke meerderheid ziet in deze mogelijkheid geen verbetering (de PvdA is nog het minst negatief), maar wat misschien nog meer opvalt is dat relatief veel kamerleden geen mening hebben over de rapporteur, of twijfelen of deze mogelijkheid wel bestaat:

‘Dat is iets van het Europees Parlement; dat is niet ingevoerd.’
‘Doen we dat? Volgens mij is het bij een idee gebleven.’

Eveneens van recente datum is de figuur van een ‘themacommissie’ ‘voor onderwerpen van groot maatschappelijk belang die niet specifiek één ministerie aangaan’. In 2003 zijn themacommissies ingesteld voor technologiebeleid en ouderenbeleid. Vooral die laatste commissie wordt door kamerleden genoemd als een goed voorbeeld. Dergelijke commissies kunnen zich nu nog niet met wetsvoorstellen bezig houden. De Nationale Conventie heeft bepleit meer themacommissies in te stellen en het aantal vaste commissies te verminderen, wat impliceert dat de themacommissies ook meer bevoegdheden moeten krijgen (Hoekstra 2004: 22-24). In ieder geval ziet een duidelijke meerderheid onder de kamerleden de mogelijke instelling van themacommissies als een verbetering. Alleen bij de SP ziet een meerderheid van de kamerleden dit niet als verbetering.

Een kleine meerderheid van de kamerleden ziet in het burgerinitiatief, een spoeddebat als 30 leden daarom vragen, en in de Dag van de Verantwoording geen verbetering, maar de verschillen tussen de politieke partijen zijn hier groot. De scheidslijn loopt, met enkele uitzonderingen, vooral tussen de regeringspartijen (CDA en VVD) met een of meer kleinere partijen enerzijds, en de (meeste) oppositie-partijen anderzijds. Zo zijn het vooral kamerleden van de PvdA, GroenLinks, D66 en de diverse erfgenamen van Fortuyn die in de mogelijkheid dat burgers een onderwerp kunnen agenderen (burgerinitiatief) een verbetering zien, en CDA, VVD en de kleine confessionele partijen die daarin geen verbetering zien. Ook bij het spoeddebat zijn vooral de regeringsfracties sceptisch en vindt de oppositie het een verbetering. Kamerleden die in spoeddebatten geen verbetering zien zijn daarover overigens bijzonder uitgesproken:

‘Een waardeloze verslechtering is dat, een ramp! Dan heb je iedere week een of twee spoeddebatten. Dat is een van de grootste fouten die we gemaakt hebben.’

‘De onbeheerstheid waarmee parlementariërs hiermee omgaan is een schande voor de democratie. Het is nergens anders goed voor dan voor het met karrenvrachten binnenbrengen van hypes en incidentenpolitiek.’

‘Het is een van de meest contraproductieve instrumenten van de Kamer gebleken omdat er teveel debatten om niets plaatsvinden en dat kost veel te veel tijd.’

Bij de Dag van de Verantwoording, onlangs ook weer bepleit door de Nationale Conventie (Hoekstra 2006: 23), is het echter precies andersom: alleen bij de regeringspartijen is een kleine meerderheid van de kamerleden van oordeel dat het een verbetering is. Kennelijk is dit meer een instrument om aandacht te vestigen op het regeringsbeleid en minder een gelegenheid voor de oppositie om de regering daadwerkelijk ter verantwoording te roepen. Kamerleden die dit geen verbetering vinden zijn overigens niet zozeer tegenstander van het instrument, maar teleurgesteld in de uitvoering:

‘Het is wel een verbetering omdat verantwoording moet, maar het heeft niet opgeleverd wat wij ervan verwacht hadden.’

‘Het is in principe een verbetering, maar het rendement is minimaal.’

‘De uitvoering deugt niet, maar het idee is leuk.’

Opvallend is hoeveel kamerleden het stemmen met handopsteken zouden willen vervangen door elektronisch stemmen: 70 procent is daarvan een (sterk) voorstander. Eén kamerlid noemt de huidige stemprocedure de grootste verbazing na aantreden. Het gaat daarbij om meer dan een technisch hulpmiddel voor de Kamervoorzitter bij het bepalen van de uitslag. De letterlijke tekst van de vraag was: ‘Hoofdelijke stemmingen zijn in hun huidige vorm tijdrovend en komen nu in de Tweede Kamer weinig voor. Zou u er voor zijn om het makkelijker te maken stemmingen hoofdelijk te registreren via elektronisch stemmen in de vergaderzaal?’ Nu wordt de uitslag van stemmingen vrijwel altijd per fractie aangegeven (zie ook het volgende hoofdstuk). Door elektronisch stemmen wordt het stemgedrag van individuele kamerleden meer zichtbaar. Voorstanders van elektronisch stemmen willen dat ook:

‘Ik ben daar sterk voorstander van, onder één voorwaarde: dat voor het publiek duidelijk is wie voor en tegen stemt. Dat betekent dus een soort veilingklok of een systeem waarbij monitoren laten zien wat voor stemgedrag fracties en leden hebben. Het moet niet een middel zijn om je te verschuilen.’

‘Het is goed dat mensen openlijk voor of tegen stemmen. Zeker in verband met de fractiediscipline is dat belangrijk.’

Bij een eventuele kiesstelselwijziging waarbij stemmen op personen belangrijker wordt kan elektronisch stemmen er toe leiden dat kamerleden hun eigen stemgedrag minder automatisch afhankelijk zullen maken van dat van de fractie-woordvoerder. De mening over elektronisch stemmen hangt dan ook niet zozeer samen met de fractie waartoe men behoort, maar wel met de rolopvatting over het volgen van de fractie danwel de eigen mening wanneer daartussen conflict bestaat (zie ook hoofdstuk 5): onder kamerleden die vinden dat een kamerlid zich zonder meer bij het fractie-standpunt moet neerleggen is slechts iets meer dan de helft (52 procent) voor invoering van elektronisch stemmen; onder kamerleden die vinden dat het van de omstandigheden afhangt of de fractie-lijn gevolgd moet worden is driekwart voorstander van elektronisch stemmen; en kamerleden die vinden dat de eigen mening zonder meer moet prevaleren boven het fractie-standpunt zijn unaniem voor een elektronische stemprocedure.

Het mag, tenslotte, geen verbazing wekken dat geen enkele hervorming op zo weinig steun bij kamerleden kan rekenen als een vermindering van het aantal kamerleden. De omvang van de Tweede Kamer is in verhouding tot de omvang van de bevolking overigens klein: er zijn weinig Europese parlementen (Duitsland, Spanje) met meer inwoners per volksvertegenwoordiger (Norton 2002: 15). Toch wordt het voorstel om de Kamer te verkleinen met enige regelmaat gedaan, recentelijk nog in de verkiezingsprogramma's van PvdA en VVD in 2006. De VVD is, naast de LPF, de enige partij waarvan ook de kamerleden in dit onderzoek in meerderheid voor zo'n verkleining zijn: bij de PvdA is 69 procent van de fractieleden juist gekant tegen een inkrimping. In het Parlementsonderzoek van 1979 was hier ook al eens naar gevraagd: toen waren nog minder kamerleden (18 procent) geporteerd voor een vermindering van het aantal kamerleden, en achtte 22 procent eerder een uitbreiding van de Kamer gewenst.

Ondersteuning

De ondersteuning van de Kamer, van de fracties, en van individuele kamerleden is geleidelijk aan uitgebreid. Steeds stonden in de discussie daarover twee argumenten tegenover elkaar. Enerzijds was er het argument dat de uitbreiding van de overheidstaken de controle-functie van de Kamer verzwaarde, maar de Kamer tegelijkertijd verzwakte doordat de regering over steeds meer deskundige ondersteuning beschikte. Om het evenwicht nog enigszins te herstellen was uitbreiding van de ondersteuning van de Kamer noodzakelijk.

‘Ministers hebben een heel departement achter zich dat ondersteuning kan bieden; kamerleden hebben dat niet. Hierdoor loopt men het risico in details te verzanden, omdat kamerleden soms het grote geheel niet kunnen volgen. Meer technische ondersteuning voor de kamerleden zou een oplossing kunnen zijn.’

‘De ondersteuning en bemensing is een lachertje op het gebied van kwaliteit. Een gemiddeld kamerlid heeft een halve week secretariële ondersteuning. De rest van de week wordt er gewoon niet opgenomen. Een volksvertegenwoordiger moet de telefoon oppakken. Dat is allemaal klein leed, maar het is raar, dat begrijpen de mensen niet.’

Tegenover dit argument werd aangevoerd dat uitbreiding van de ondersteuning van de Kamer het gevaar van bureaucrativering van het parlement inhoudt:

‘Ik weet het niet. Wordt het hier dan geen bureaucratie?’

Naast de discussie over de uitbreiding van de ondersteuning zelf is er de vraag wiens ondersteuning vooral uitgebreid zou moeten worden: die van de Kamer als geheel, de fractie, of het individuele kamerlid.

Tabel 4.5 Uitbreiding ondersteuning Tweede Kamer (% (sterk) voorstander)

	1979	1990	2006
Verruiming mogelijkheden ambtenaren te horen			72
Inschakelen eigen adviseurs door Kamer*			74
Uitbreiding griffiestaf	62	54	26
Uitbreiding Dienst Verificatie en Onderzoek			76
Uitbreiding fractiestaf	82	79	64
Uitbreiding budget individuele bestaffing	80	85	70

* de vraag naar het inschakelen van eigen adviseurs door de Kamer kende als antwoord-categorieën i.p.v. ‘(sterk) voorstander: ‘verbetering’.

Tabel 4.5 laat zien dat de uitbreiding van de ondersteuning kennelijk effect heeft gehad, want het deel van de kamerleden dat (verdere) uitbreiding van de ondersteuning nodig acht neemt sinds 1979 geleidelijk af, voor alle drie de ondersteuningsvormen (van Kamer, fractie en kamerlid). Verdere uitbreiding van de ondersteuning van de Kamer als zodanig, de Griffie, wordt niet langer door een meerderheid van de kamerleden nodig gevonden, zij het met één belangrijke uitzondering: ruim driekwart van de kamerleden is (sterk) voorstander van uitbreiding van de Dienst Verificatie en Onderzoek. Zowel de instelling van deze dienst als de wens tot uitbreiding hangen ongetwijfeld samen met de hierboven beschreven opkomst en herdefiniëring van

de parlementaire enquête in het bijzonder en de parlementaire onderzoeksfunctie in het algemeen. Overigens hoeft ondersteuning niet alleen vorm gegeven te worden door meer staf. Ook verruiming van de mogelijkheden om departementsambtenaren te horen, ook zonder tussenkomst van de minister wordt door zeer veel kamerleden wenselijk geacht. Ook het inschakelen, door de Kamer, van eigen adviseurs zoals de Raad van Economische Adviseurs, wordt door bijna driekwart van de kamerleden als een verbetering beschouwd.

Er zijn overigens opvallende verschillen tussen kamerleden van verschillende fracties: versterking van de ondersteuning voor de controlerende taak (horen van ambtenaren, Dienst Verificatie en Onderzoek) wordt door coalitie-fracties zuiniger gesteund dan door oppositie-fracties. Versterking van de ondersteuning van fracties en individuele kamerleden ondervindt weerstand bij SP en, in iets mindere mate, PvdA. VVD en GroenLinks zien op hun beurt weinig in het inschakelen van eigen adviseurs door de Kamer.

Omgang met de media

In onze bespreking van het intern functioneren van het parlement stonden tot nu toe organisatorische aspecten centraal. Wanneer kamerleden de hand in eigen boezem steken komen steeds twee, aan elkaar gerelateerde, aspecten van zelfkritiek naar boven die eerder betrekking hebben op de cultuur van het kamerwerk: detailzucht en media-geilheid: tweederde van de kamerleden vindt dat kamerleden zich te veel met details bezig houden en maar liefst 80 procent is het eens met de stelling dat kamerleden te veel reageren op incidenten en berichten in de media. Die laatste zorg neemt ook toe: in 1998 legde *NRC-Handelsblad* dezelfde vraag aan de kamerleden voor; toen was nog 67 procent het er mee eens.

Enkele uitgesproken opvattingen van kamerleden:

‘We praten over zaken die hoofdzakelijk vanuit de media naar ons toekomen. Er wordt te pas en te onpas misbruik gemaakt van schriftelijke vragen, mondelinge vragen, interpellaties. Men speelt teveel op de persoon en te weinig op de bal. Emoties hebben een te grote invloed op het politieke gebeuren. De basale vraagstukken waar de samenleving behoefte heeft aan oplossingen komen niet of nauwelijks aan de orde. Discussies verzanden al snel in details.’

‘In vergelijking met andere parlementen is het Nederlandse zeer efficiënt, maar een nadeel is dat het zich teveel laat leiden door hypes, er zijn te veel spoeddebatten, het gaat teveel over bijzaken.’

‘Ik vind dat de hoofdtaken wel redelijk worden uitgevoerd, maar ik ben ontevreden over de invloed die de media hebben op politici en de invloed van de media die politici toelaten. Daar krijgt het een heel hijgerig karakter van.’

Tabel 4.6 Media en kamerwerk (% (helemaal) eens)

	1990	2006
Kamervragen worden gesteld voor publiciteit i.p.v. informatie	57	60
Zonder publiciteit weinig kans op nieuwe kandidaatstelling	30	67
Media geven teveel aandacht aan het spel, te weinig aan de inhoud	71	79
Op goede voet staan met journalisten nodig voor goed functioneren	26	43

Het probleem lijkt ook groter te worden. Bij alle stellingen over de relatie met de media zien wij dat de instemming onder kamerleden in 2006 hoger is dan in 1990. De stelling ‘Het stellen van kamervragen dient er vaak meer toe om in de publiciteit te komen dan om inlichtingen te krijgen’ laat nog de minste stijging zien in het percentage kamerleden dat het eens, of helemaal eens, is met de stelling. Alleen bij de stelling dat het ‘Om als kamerlid goed te functioneren noodzakelijk is om op vertrouwelijke voet te staan met een aantal parlementaire journalisten’ zien we nog geen meerderheid die het er mee eens is, maar wel een flinke stijging. De meest opvallende verschuiving is er bij de stelling ‘Als een kamerlid niet regelmatig in de publiciteit komt, maakt hij weinig kans bij de eerstvolgende kandidaatstelling’: in 1990 was nog minder dan een derde van de kamerleden het met die stelling eens; in 2006 was dat gegroeid tot tweederde.

De zorg over de omgang met de media leeft in alle fracties, zij het met verschillende accenten. Zo wordt de gedachte dat te veel op incidenten en media-berichten wordt gereageerd duidelijk minder herkend bij PvdA en SP. CDA en VVD (als regeringspartijen) zijn het meer dan andere partijen eens met de stelling dat kamervragen eerder publiciteit dan inlichtingen tot doel hebben. Alleen de SP is het overigens volkomen oneens met die stelling. De opvatting dat geregelde publiciteit onontbeerlijk is om bij de volgende verkiezingen weer op de kandidatenlijst te komen leeft sterker bij de VVD dan bij de andere partijen.

Literatuur

- Andeweg, R.B. 1992. De Eerste Kamer: tussen doublure en dwarsdrijverij. In: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.L. Zielonka-Goei, *De Geachte Afgevaardigde...; hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*. Muiderberg: Coutinho:129-157.
- Berg, J.Th.J. van den. 2007. De Eerste Kamer of: de zin van Rivaliteit. Leiden: Universiteit Leiden, 20 pp.
- Bovend'Eert, P.P.T. en H.R.B.M. Kummeling. 2004. Het Nederlandse Parlement, 10e druk. Deventer: Kluwer.

- De Beaufort, W.H. 1993. Rapporteren is opvallen. In: E.C.M. Jurgens en J.A. van Schagen (red.), *Tweede Kamer op Orde, Beschouwingen over het herziene Reglement van orde*. Den Haag: SDU.
- Hoekstra, R.J. e.a. 2006. Hart voor de Publieke Zaak; aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw. Den Haag: De Nationale Conventie.
- Norton, Ph. 2002. Linking Parliaments and Citizens. In: Ph. Norton (red.), *Parliaments and Citizens in Western Europe*. London: Frank Cass: 1-19.

5.

Fractiediscipline: steen des aanstoots?

‘Stemvee’: zo kwalificeerde A.J. Kaland, de toenmalige voorzitter van de CDA-fractie in de Eerste Kamer, in 1991 de leden van de Tweede Kamer. Kaland doelde daarmee vooral op het feit dat kamerleden van regeringsfracties als één kritiekloos blok achter de regering staan. Zijn kritiek betrof dus ook het in Hoofdstuk 3 besproken monisme in de verhouding tussen regering en parlement, maar zij impliceert tevens dat regeringsfracties het niet aan het oordeel van individuele kamerleden overlaten hoe zij zich opstellen ten opzichte van de regering. Dezelfde verbinding tussen monisme en fractiediscipline zien we terug in de in 2003 door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing De Graaf uitgebrachte nota *Naar een sterker parlement; Hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel*:

‘Het is gezien het belang van een sterk parlement nodig het kiesstelsel zo in te richten dat het ertoe bijdraagt dat er meer kamerleden zijn met een eigen democratische legitimatie, doordat kiezers zich nadrukkelijk voor hem of haar hebben uitgesproken. Dit versterkt de positie van het parlement als geheel ten opzichte van de regering’ (pp.7-8).

Zonder dat het woord fractiediscipline valt is duidelijk dat het voorstel beoogt kamerleden zelfstandiger te maken ten opzichte van hun partij. Fractiediscipline is overigens niet alleen een probleem van regeringspartijen: er is ook sprake van binnen oppositiepartijen. Erik Jurgens, een parlementariër met ervaring in twee Kamers en drie partijen, omschreef de staat van ons parlement in het algemeen ooit als een ‘fractiecratie’ (*NRC-Handelsblad* 21-12-1991).

Het is zeker zo dat de fracties in de Tweede Kamer vrijwel zonder uitzondering als één blok optrekken als het gaat om stemmingen. De Handelingen vermelden stemmingen vrijwel steeds per fractie, daarmee implicerend dat vanuit die kamerzetels alle handen tegelijkertijd omhoog gingen. Wolters heeft de eensgezindheid van Tweede Kamerfracties in de periode 1967 tot 1971 ooit geschat op 92 tot 98 procent (Wolters 1984: 182-185). In zijn analyse van de parlementaire invloed op wetgeving tussen 1963 en 1986 meldt Visscher een iets grotere verdeeldheid van de grote fracties onder het kabinet-Den Uyl, maar ‘Aan het eind van de onderzoeksperiode was van verdeeldheid in de grote fracties hoegenaamd geen sprake meer’(Visscher 1994: 782). Kortom: ‘De eenheid van alle fracties stond (...) voorop, met op de achtergrond een min of meer scherpe fractiediscipline’ (idem). In dit hoofdstuk gaan wij na of deze veronderstelling wel klopt. Is de onmiskenba-

re eenheid die de fracties in de Tweede Kamer tonen in hun stemgedrag inderdaad het gevolg van fractiediscipline? Zijn kamerleden stemvee?

Fractiediscipline

Onder fractiediscipline verstaan wij dan het afdwingen van eendrachtig optreden van leden van de fractie door de fractieleiding, of door de fractie als geheel: 'a special type of cohesion achieved by enforcing obedience or (...) a system of sanctions by which such enforced cohesion is attained' (Ozbudun 1970). In de Britse House of Commons wordt hiervoor de veelzeggende term 'the whip' gehanteerd, maar ook in Nederland heeft een fractie diverse instrumenten om eensgezind optreden af te dwingen. Fractieleden zijn sterk afhankelijk van de fractieleiding voor hun verdere carrière, zowel binnen als buiten de Kamer. De toedeling van woordvoerderschappen en het lidmaatschap van commissies zijn belangrijke interne machtsinstrumenten van de fractieleiding. Datzelfde geldt voor de selectie van kandidaten voor een ministerspost of staatssecretariaat. Voor zover de fractieleider ook betrokken is bij de opstelling van de kandidatenlijst bij nieuwe verkiezingen is ook de herkandidering een geducht middel om fractieleden tot eendracht te motiveren.

Het zijn juist deze aspecten van dwang en gehoorzaamheid die fractiediscipline een slechte naam geven. Geldt dit ook voor kamerleden? Is ook voor hen, die de werking van fractiediscipline immers het meest ondervinden, dit een minder positief aspect van het werk in de Tweede Kamer? In het Parlementsonderzoek van 1990 vroegen wij de kamerleden naar de positieve en negatieve aspecten van fractiediscipline: als belangrijkste negatieve aspecten noemde 48 procent de onderdrukking van de vrijheid van individuele kamerleden, en 25 procent verwees naar de onderdrukking van creativiteit en pluriformiteit. Het is dan opvallend dat de overgrote meerderheid van de kamerleden niettemin zegt geen problemen te hebben met de bestaande fractiediscipline. In antwoord op de vraag of men van mening was dat de fractiediscipline strakker zou moeten zijn, minder strak, danwel dat de bestaande mate van discipline goed is, gaf niet minder dan 87 procent in 2001, en 76 procent in 2006, dat laatste antwoord. In beide jaren was bij de kleinere fracties vrijwel iedereen tevreden met de bestaande situatie. Het ligt ook voor de hand dat fractiediscipline een grotere rol speelt in grotere fracties. Bij de grootste partijen waren minderheden niet tevreden. De grootste ontevredenheid was bij de VVD in 2006, waar 18 procent de discipline te strak vond en 29 procent een strakkere discipline juist wenselijk acht. De richting van de ontevredenheid lijkt sterk afhankelijk van specifieke omstandigheden, want het patroon van de antwoorden in 2001 en in 2006 is niet gelijk.

Belangrijker is het gegeven dat zelfs in de grootste fracties een duidelijke meerderheid tevreden is met de bestaande fractiediscipline.

Tabel 5.1 Evaluatie van fractiediscipline in Nederland, Duitsland en Zweden (%)

	Nederland		Zweden	Duitsland
	2001	2006	2002	2003
Zou strakker moeten zijn	2	9	12	68
Goed zoals het is	87	76	74	29
Zou minder strak moeten zijn	11	15	14	4
Totaal	100	100	100	101
N	135	110	onbekend	205

Ook in andere landen waar dezelfde vraag aan parlementariërs is gesteld is er slechts een kleine minderheid die de bestaande fractiediscipline te strak vindt. In de Zweedse *Riksdag* is evenals in de Nederlandse Tweede Kamer de overgrote meerderheid tevreden met de situatie zoals die is, maar in de Duitse *Bundestag* vindt tweederde van de ondervraagde leden dat de fractiediscipline strakker zou moeten zijn! In deze onderzoeken is de parlementariërs ook gevraagd naar hun evaluatie van de mate van fractiediscipline ten aanzien van verschillende aspecten van het parlementaire werk.

Tabel 5.2 Voorkeur voor strakkere fractiediscipline ten aanzien van verschillende aspecten in Nederland, Duitsland en Zweden (% fractiediscipline zou strakker moeten zijn)

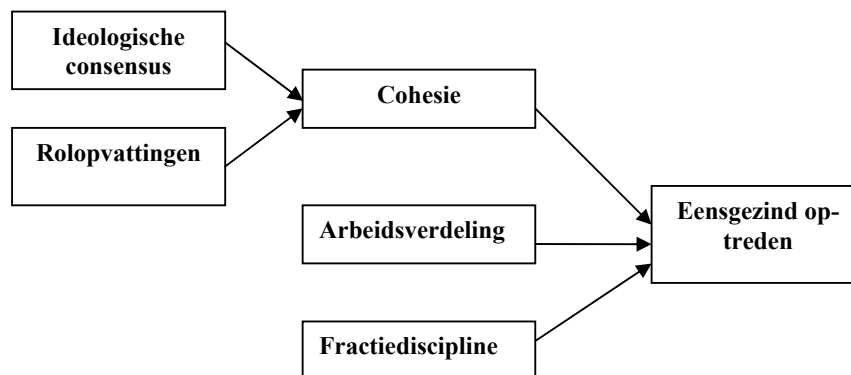
	Nederland	Zweden	Duitsland
	2006	2002	2003
Vertrouwelijk houden interne discussies	33	29	77
Geen initiatieven zonder instemming fractie	8	8	19
Fractie volgen bij stemmingen in Kamer	1	8	16

Uit tabel 5.3 blijkt dat de Duitse onvrede met de daar bestaande fractiediscipline vooral betrekking heeft op het kennelijk onvoldoende optreden tegen schendingen van de vertrouwelijkheid van het interne fractieberaad en zich minder richt op ongecoördineerde initiatieven van fractieleden of gebrekkige eensgezindheid bij stemmingen in het parlement. Het handhaven van de vertrouwelijkheid is ook onder Nederlandse en Zweedse kamerleden het aspect waarbij nog het meest op strakkere fractiediscipline wordt aangedrongen. De percentages parlementariërs die pleiten voor minder strakke fractiediscipline op een van deze drie aspecten is steeds verwaarloosbaar klein. Dus voor zover er al behoefte zou bestaan aan meer zelfstandig opererende

kamerleden, wordt deze niet of nauwelijks gedeeld door de betrokkenen – in Nederland al net zo min als in de beide andere landen.

Dat is een opmerkelijke uitkomst van dit onderzoek: kamerleden erkennen de allerwege als negatief ervaren aspecten van fractiediscipline, maar zijn er toch niet ontevreden over en zouden op onderdelen zelfs strakkere disciplineren wensen. Zijn kamerleden masochisten? Wegen voor hen de voordelen zwaarder dan de nadelen? In 1990 noemden kamerleden bijvoorbeeld als positieve aspecten van fractiediscipline vooral eensgezindheid naar buiten toe (38 procent) en duidelijkheid over de positie van de partij (33 procent). Of wordt de mate waarin fractiediscipline daadwerkelijk wordt ingezet om eendrachtig optreden te bewerkstelligen overschat? Die laatste mogelijkheid wordt hier nader onderzocht. Zeker is dat fractiediscipline niet het enige mechanisme is dat er toe kan leiden dat een fractie als één hecht blok optreedt.

Figuur 5.1 Factoren die van invloed zijn op eensgezindheid fracties



Naast fractiediscipline kan ook fractiecohesie eensgezind optreden verklaren. Deze wordt in de literatuur gedefinieerd als ‘a certain consensus in values and attitudes’ (Jensen 2000: 210-211) welke op zijn beurt weer betrekking kan hebben op ‘common ideological preferences’ of op de ‘norms and roles’ ten aanzien van eensgezind optreden (Hazan 2003: 4). Wanneer kamerleden gelijklopende opvattingen hebben over belangrijke ideologische dimensies en beleidsvraagstukken is dat het gevolg van een zekere zelfselectie (je bent vermoedelijk niet actief in een politieke partij waarmee geen programmatische affiniteit bestaat) en van de selectie door de partij voorafgaand aan het fractie-lidmaatschap, bij de kandidaatstelling. Fractiecohesie ontstaat ook wanneer de rolpercepties van kamerleden de norm bevatten dat eensgezind optreden de sterke voorkeur verdient. De socialisa-

tie in die rolopvatting kan ook al plaatsvinden voordat kandidaten toetreden tot de Kamer, maar zelfs als het socialisatieproces na de beëdiging nog niet is afgerond komt daar toch geen expliciete fractiediscipline aan te pas.

Een tweede mechanisme dat tot eensgezind optreden kan leiden is de arbeidsverdeling binnen (vooral grotere) fracties. Door de opkomst van de verzorgingsstaat is de omvang van overheidsbeleid en wetgeving enorm gegroeid. Het is daardoor voor een individueel kamerlid vrijwel onmogelijk geworden om zich een eigen oordeel te vormen op ieder beleidsterrein. Binnen het parlement heeft dit geleid tot arbeidsverdeling in de vorm van gespecialiseerde kamercommissies, maar ook binnen de grotere fracties is die arbeidsverdeling doorgevoerd. Dit houdt in dat het standpunt van een fractie ten aanzien van een specifiek wetsvoorstel veelal wordt voorbereid en *de facto* bepaald door een of enkele fractiespecialisten. De andere leden van de fractie, gespecialiseerd op andere beleidsterreinen, voegen zich vervolgens naar hun voorstel (Jensen 2000: 211-212). Via deze vorm van ‘cue taking’ of ‘negatieve coördinatie’ kunnen ook eensgezind optredende fracties ontstaan zonder dat die eensgezindheid moet worden afgedwongen.

Deze drie genoemde factoren: fractiediscipline, fractiecohesie en arbeidsverdeling kunnen elkaar aanvullen of juist als communicerende vaten worden beschouwd. Zo zal ideologische consensus zich vooral voordoen bij vraagstukken die centraal staan in de ideologie en/of het verkiezingsprogramma, terwijl arbeidsverdeling de eensgezindheid beter zal kunnen verklaren bij meer technische kwesties die juist niet ideologisch beladen zijn. Waar de arbeidsverdeling sterk is doorgevoerd of de cohesie hoog is, is fractiediscipline overbodig. Zij heeft pas een functie wanneer het aan bijvoorbeeld cohesie ontbreekt. Dit heeft echter zijn grenzen: als er niet een minimum aan consensus is, zal het ook ontbreken aan overeenstemming over de aanvaardbaarheid van fractiediscipline. Als men alleen de extreme gevallen in ogenschouw neemt doet zich de paradox voor dat fractiediscipline overbodig is waar de cohesie hoog is, terwijl deze onmogelijk is als het aan iedere vorm van cohesie ontbreekt. Alleen in het tussengebied tussen beide uitersten heeft fractiediscipline een functie (Bowler, Farrell & Katz 1999). In het vervolg van dit hoofdstuk verkennen wij dat tussengebied om te bezien of de relatieve tevredenheid over de huidige mate van fractiediscipline verklaard wordt doordat fractiecohesie en arbeidsverdeling veel van het eensgezind naar buiten treden kunnen verklaren, waardoor dwangmiddelen zelden ingezet hoeven te worden.

Fractiecohesie

Ideologische consensus

In de opeenvolgende Parlementsonderzoeken is de leden van de Tweede Kamer gevraagd naar hun persoonlijke standpunt over een aantal politieke vraagstukken: klassieke sociaal-economische issues zoals inkomensverschillen en medezeggenschap in bedrijven; religieus-ethische kwesties als abortus en euthanasie; en vraagstukken als handhaving van de openbare orde of misdadbestrijding, integratie van allochtonen, en Europese eenwording. Hun standpunt konden de kamerleden tot uitdrukking brengen door op een schaal (meestal een zeven- of negenpuntsschaal) een positie te kiezen tussen twee uitersten (bijvoorbeeld: ‘allochtonen moeten in Nederland kunnen leven met behoud van alle gewoonten van de eigen cultuur’ en ‘allochtonen moeten zich in Nederland volledig aanpassen aan de Nederlandse cultuur’). Bovendien werd de kamerleden in elk Parlementsonderzoek gevraagd zich te plaatsen op een links-rechts schaal. Op basis van de antwoorden kunnen wij nu berekenen hoe homogeen de grootste fracties zijn ten aanzien van zowel de politieke vraagstukken als de links-rechts positie. Wij gebruiken daarvoor de zogeheten ‘agreement coefficient’. Deze kan variëren van -1 (wanneer de meningen binnen de fractie volstrekt gepolariseerd zijn) tot +1 (wanneer alle fractieleden volkomen eensgezind zijn). De positie ‘0’ betekent dat de fractieleden zich gelijkmatig hebben verspreid over alle punten op de betreffende schaal.

De algemene impressie die uit de cijfers in tabel 5.2 naar voren komt is dat de cohesie binnen de grotere fracties van de Tweede Kamer vrij hoog is: de meeste coefficienten liggen ruimschoots boven de .50, dus dichter bij volkomen overeenstemming dan bij volstreekte spreiding, terwijl negatieve scores die zouden duiden op polarisatie van de meningen binnen een fractie geheel ontbreken. Uit eerder onderzoek is ook gebleken dat de fracties homogener zijn in hun opvattingen dan de kiezers of zelfs de leden van een partij (Zie Andeweg 2000).

Het is verder duidelijk dat de mate van cohesie op de links-rechts dimensie over het algemeen groter is dan ten aanzien van de specifieke issues. Dit zou kunnen duiden op een sterke ideologische homogeniteit van de fracties, maar het is misschien ook gemakkelijker het met elkaar eens te zijn op een abstracte ideologische dimensie dan ten aanzien van concrete vraagstukken.

Tabel 5.3 *Overeenstemming binnen fracties ten aanzien van politieke vraagstukken en links-rechts positie (Coefficient of Agreement A*)*

	1972	1979	1990	2001	2006**
Links-rechts					
PvdA	.94	.80	.83	.84	.79
D66	.83	.86	.82	.63	
CDA	.58	.63	.67	.70	.70
VVD	.71	.62	.93	.67	.74
Inkomensverschillen					
PvdA	.85	.77	.76	.81	.60
D66	.63	.88	.66	.70	
CDA	.74	.68	.68	.76	.75
VVD	.52	.58	.72	.63	.69
Medezeggenschap					
PvdA	.85	.82	.79		
D66	.73	.83	.71		
CDA	.83	.72	.52		
VVD	.49	.71	.33		
Abortus					
PvdA	.73	.72	.82		
D66	.85	.62	.92		
CDA	.40	.23	.39		
VVD	.73	.74	.61		
Euthanasie					
PvdA			.67	.60	.69
D66			.81	.74	
CDA			.51	.59	.40
VVD			.56	.59	.51
Openbare orde					Criminaliteit
PvdA	.67	.66	.60	.63	.67
D66	.77	.53	.73	.76	
CDA	.68	.71	.61	.73	.69
VVD	.67	.58	.72	.82	.78
Europese integratie					
PvdA				.78	.58
D66				.76	
CDA				.60	.54
VVD				.72	.49

	1972	1979	1990	2001	2006*
Integratie allochtonen					
PvdA				.55	.36
D66				.76	
CDA				.72	.62
VVD				.47	.58

* Zie Van der Eijk 2001.

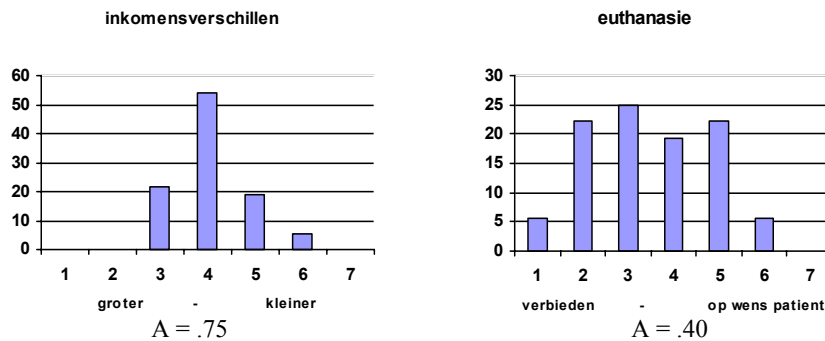
** In 2006 zijn geen scores voor D66 vermeld omdat het aantal D66-kamerleden relatief klein was.

Het CDA is, vooral in de vroegere jaren, echter beduidend minder homogeen dan de andere partijen als het gaat om de positie op de links-rechts schaal. De meest voor de hand liggende verklaring is dat het CDA een relatief nieuwe partij is die geleidelijk is toegegroeid naar dezelfde mate van interne ideologische consensus als de oudere partijen. Onze oudste gegevens dateren van 1972, en toen bestond het CDA zelfs nog niet. Wij hebben voor dat jaar een gezamenlijke agreement coefficient berekend voor de latere fusiepartners ARP, CHU en KVP alsof zij reeds één fractie vormden. Maar dat waren zij uiteraard niet. Dit lijkt een plausibele verklaring, maar dan zouden wij in die vroegere jaren ook een lagere consensus verwachten ten aanzien van de meer specifieke issues. Dat is echter niet het geval.

Een tweede mogelijke verklaring is dat de kamerleden van het CDA en de drie confessionele partijen waaruit het is voortgekomen zich over het algemeen slechts met tegenzin wilden positioneren op de links-rechts schaal, met als argument dat zij niet denken in termen van links of rechts. Wellicht is ook een deel van de fractie deze termen blijven interpreteren in de vroegere betekenis van seculier tegenover religieus. Naarmate de religieuze dimensie in de Nederlandse politiek aan belang heeft ingeboet zijn ook CDA-kamerleden misschien meer in termen van de nu meestal sociaal-economisch geïnterpreteerde links-rechts schaal gaan denken. Ook deze verklaring overtuigt uiteindelijk niet. Het CDA kenmerkt zich in deze redenering minder in termen van links of rechts en meer door een gedeelde christelijke levensbeschouwing. Naast een lage consensus ten aanzien van links-rechts positie zou men dan een hoge consensus verwachten ten aanzien van specifieke vraagstukken als abortus en euthanasie. Juist op deze issues is het CDA echter opvallend weinig homogeen, met agreement coefficienten ver onder de .50 als het ging om abortus, en rondom de .50 als het gaat om euthanasie. Het CDA is daarmee ten aanzien van deze vraagstukken minder homogeen dan de andere partijen, maar de eigen interne homogeniteit is ook

hogere bij andere vraagstukken (bijvoorbeeld inkomensverdeling) die minder direct samenhangen met de eigen levensbeschouwing.

Figuur 5.2 Posities van CDA-kamerleden ten aanzien van euthanasie en inkomensverdeling, 2006 (%).



In Figuur 5.2 is goed te zien hoe het komt dat de meningen over inkomensverdeling in de CDA-fractie in 2006 een hogere agreement coefficient ($A = .75$) opleveren dan de meningen over euthanasie ($A = .40$). Ten aanzien van de gewenste inkomensverdeling blijven drie van de zeven antwoordmogelijkheden zelfs onbenut en bevindt 54 procent van de fractieleden zich in één categorie, terwijl ten aanzien van euthanasie slechts één categorie onbenut is en vier antwoordmogelijkheden elk door ongeveer een vijfde van de fractieleden wordt gekozen. Vergelijkbare patronen zien wij voor het CDA terug in alle onderzoeksjaren. Voorslansnog is de relatief lage consensus binnen de CDA-fractie op de voor deze partij ideologisch gezien centrale issues moeilijk verklaarbaar. Bij de andere partijen zien we dit beeld niet: de PvdA heeft gemiddeld een relatief hoge consensus ten aanzien van medezeggenschap en inkomensverdeling (met een uitzondering in 2006); D66 ten aanzien van abortus, euthanasie en Europese eenwording; en de VVD ten aanzien van ordehandhaving en misdaadbesteding (maar opvallend genoeg minder ten aanzien van de integratie van allochtonen). Over het algemeen heeft de VVD een iets geringere interne consensus dan de andere partijen, maar de verschillen zijn klein.

Wanneer we de ontwikkeling van de fractie-cohesie van 1972 tot 2006 bezien (met voorzichtigheid omdat de gebruikte schalen niet altijd identiek waren) zijn er wel fluctuaties zichtbaar, maar geen duidelijke ontwikkeling naar (nog) meer of minder interne consensus. In 2006 zijn de fracties gemiddeld iets minder homogeen dan in eerdere jaren. Er is vooral een opvallende verschuiving zichtbaar tussen de twee meest recente parlementsonder-

zoeken ten aanzien van de consensus binnen de fracties over de multiculturele samenleving en de Europese eenwording. Met één uitzondering (de VVD en het vraagstuk van de integratie van allochtonen) neemt de interne consensus over deze issues fors af tussen 2001 en 2006. Het ligt voor de hand om deze ontwikkeling in verband te brengen met de opkomst van Fortuyn in 2002, en met de uitslag van het referendum over de Europese ‘grondwet’ in 2005 (zie over dit laatste ook Hoofdstuk 6). Kennelijk zijn de partijen door deze twee gebeurtenissen juist ten aanzien van deze twee vraagstukken in verwarring gebracht.

Afgezien van deze korte-termijn ontwikkeling is er geen sprake van een structureel afnemende fractieconsensus. Dat is opvallend omdat herhaaldelijk betoogd wordt dat ontzuiling en de-ideologisering ertoe geleid hebben dat politieke partijen hun eigen identiteit grotendeels hebben verloren. Als dit juist is en politieke partijen hun ideologische veren geleidelijk hebben afgeschud, zou men verwachten dat de consensus over specifieke vraagstukken en vooral over de ideologische identiteit van de partij geleidelijk is afgenomen. In tabel 5.2 is geen indicatie te vinden dat de consensus binnen fracties in de loop van een-derde eeuw na het begin van de ontzuiling systematisch afneemt.

Rolopvattingen

Ook al zou *ex ante* overeenstemming binnen een fractie over specifieke beleidsvraagstukken ontbreken, dan impliceert dit nog niet dat fractiediscipline in de zin van het afdwingen van eendrachtig optreden het enige alternatief is. Eensgezind optreden hoeft niet te worden afgedwongen als de leden van de fractie uit zichzelf de norm onderschrijven dat men zich bij een eventueel meningsverschil met de (meerderheid van de) fractie neerlegt bij het fractiestandpunt en publiekelijk geen afwijkend standpunt inneemt. In de opeenvolgende parlementsonderzoeken is aan de kamerleden de volgende vraag gesteld: ‘Als een Tweede Kamerlid moet stemmen, maar een andere mening heeft dan zijn fractie, zou hij dan bij zijn stemgedrag de mening van de fractie moeten volgen, of zijn eigen mening?’

Twee zaken vallen onmiddellijk op in de percentuele verdeling van de antwoorden in tabel 5.3. In de eerste plaats zijn de rolopvattingen sinds het begin van de jaren zeventig duidelijk veranderd. Hield in 1972 nog 40 procent van de kamerleden vast aan het in de grondwet verankerde principe van het individuele mandaat en meende niet meer dan 7 procent zich zonder meer neer te moeten leggen bij het standpunt van de fractie, in 2006 zijn de rollen omgedraaid en meent nog slechts 5 procent zich zonder meer een onafhankelijke opstelling te kunnen veroorloven. Het aandeel kamerleden dat zonder meer het fractiestandpunt meent te moeten volgen is dan inmiddels ge-

stegen tot bijna een derde. Het is niet zo dat kamerleden van regeringsfracties minder geneigd zijn de eenheid te doorbreken: in 2001 vond bijvoorbeeld 36 procent van de kamerleden van het toen oppositionele CDA dat het fractiestandpunt richtinggevend moest zijn, en dat percentage verandert amper (33 procent) wanneer de partij in 2006 regerings-verantwoordelijkheid draagt. Hoewel er wel verschillen zijn tussen fracties is er over de jaren gezamenlijk niet een patroon herkenbaar dat kamerleden van bepaalde fracties meer of minder geneigd zijn zich bij het fractiestandpunt neer te leggen.

Tabel 5.4 Stemgedrag bij meningsverschil met fractie (%)

	1972	1979	1990	2001	2006
Volgt mening fractie	7	14	20	24	31
Hangt ervan af	53	65	69	66	65
Volgt eigen mening	40	22	11	10	5
Totaal	100	101	100	100	101
N	141	130	138	135	105

Het tweede dat opvalt is dat de vluchtheuvel ‘dat hangt ervan af’ erg populair is: in de meeste onderzoeken kiest tweederde van de kamerleden voor dit antwoord. Dit is des te opvallender omdat dit alternatief niet expliciet in de vraagformulering (zie boven) is genoemd. De logische vervolgvraag waarvan dat dan afhangt is in de onderzoeken van 1972, 2001 en 2006 gesteld. Een analyse van de in 2006 gegeven antwoorden leert dat de dominantie van de fractie in de rolopvatting van kamerleden nog veel groter is dan tabel 5.3 zou doen vermoeden. Twee van de kamerleden die in eerste instantie aangeven dat het van de omstandigheden afhangt of men de fractie zou moeten volgen, voegen daar aan toe dat de eigen mening in de regel moet prevaleren, terwijl 51 van hen aangeven dat het volgen van het fractiestandpunt de regel zou moeten zijn. Bijna geen van hen geeft een nadere verklaring waarom dat zo is. De enkele kamerleden die dat wel doen verwijzen bijvoorbeeld naar binding aan het verkiezingsprogramma:

‘Je bent gekozen op een programma, dus ik vind dat je een bepaalde consistentie mag verwachten wat betreft stemgedrag.’

of naar de gravamen-regeling van sommige partijen, waarbij een kandidaat al bij de kandidaatstelling een eventueel voorbehoud kenbaar moet maken. Alleen als de partij dat voorbehoud heeft geaccepteerd kan het kamerlid afwijken van het verkiezingsprogramma:

‘Als je op een zwaarwegend punt een voorbehoud hebt gemaakt stem je niet mee. Het is dan tevoren bekend dat je niet met de fractie mee zult stemmen.’

Ook vermelden enkele kamerleden een non-interventiebeginsel binnen de fractie als reden om in de regel de partij te volgen:

‘In het algemeen zul je de lijn van de fractie volgen. Je moet af en toe ook respecteren dat anderen bepaalde dingen willen binnenhalen. Dat geldt voor jezelf ook.’

Wanneer we de kamerleden die ‘hangt er van af’ antwoorden, maar in de toelichting aangeven dat in de regel de fractielijn gevolgd moet worden samenvoegen met de kamerleden die het fractiestandpunt sowieso laten prevaleren komen we op 78 procent van de kamerleden voor wie de fractie (meestal) de doorslag geeft.

Het antwoord op de vraag waar het dan van af hangt of de fractie danwel de eigen mening wordt gevolgd is vrijwel eensluidend: alleen wanneer het om een principezaak gaat, wanneer er ethische of morele vragen in het geding zijn, zouden kamerleden een afwijkend standpunt kunnen rechtvaardigen. Kamerleden kunnen niet gedwongen worden een partijstandpunt te steunen dat ingaat tegen hun geweten:

‘Als het een principiële kwestie is moet je je eigen mening volgen en anders moet je even slikken.’

‘Het is niet gek dat een fractie consensus probeert te bereiken. Het is ook niet gek dat een kamerlid instemt of meestemt met de fractie terwijl hij of zij een kanttekening heeft. Maar bij zware principiële kwesties mag een kamerlid volgens de eigen mening stemmen.’

‘Ik vind dat je in het algemeen je fractiewoordvoerder moet volgen. Je hebt een aantal mogelijkheden om je woordvoerder van mening te doen veranderen als je het niet met hem eens bent, en als dat niet lukt moet je gewoon meestemmen. Maar er zijn een aantal uitzonderingsgevallen. Dat heet een vrije kwestie bij ons. Irak, Uruzgan, vragen van leven en dood, dat zijn vrije kwesties.’

Het is overigens nog maar de vraag of kamerleden, als het er op aan komt, toch niet onder zware druk worden gezet, ook als het om gewetenskwesties gaat. Zo verhaalt de journalist G. van Westerloo, die in 2000 drie weken lang de fractievergaderingen van de PvdA mocht bijwonen, hoe op het fractielid A. Apostopolou pressie werd uitgeoefend toen deze aangaf op grond van zijn levensovertuiging tegen de euthanasiewet te willen stemmen. In de beslissende fractievergadering hield hij voet bij stuk, maar hij concludeerde zelf daarna: ‘ik denk niet dat ze me de volgende keer hoog op de kandidatenlijst zullen zetten’ (Van Westerloo 2003: 163).

Tot slot van deze paragraaf over rolopvattingen en fractiecohesie besteden wij aandacht aan het mogelijk effect van voorkeurstemmen. In de inleiding tot dit hoofdstuk memoreerden wij dat de toenmalige minister De Graaf voorstelde het kiesstelsel zo te wijzigen dat meer kamerleden een persoonlijk mandaat zouden hebben. Het dualisme tussen regering en parlement zou daardoor versterkt worden, implicerend dat kamerleden met een persoonlijk mandaat zich zelfs in een regeringsfractie onafhankelijker zouden opstellen (Zie ook Heidar 2006). Ook onder het huidige kiesstelsel bestaat een vorm van persoonlijk mandaat: kandidaten die tenminste een kwart van de kiesdeler aan voorkeurstemmen vergaren worden los van hun positie op de lijst verkozen verklaard. Voor de discussie over een kiesstelselwijziging naar Belgisch voorbeeld die een sterkere werking geeft aan de voorkeurstem (Andeweg 2003; Burgerforum 2006) is het daarom van belang te weten welke effecten zo'n wijziging zou kunnen hebben op de rolopvatting van kamerleden. Ons onderzoek geeft een eerste indicatie: kamerleden is gevraagd of zij campagne hebben gevoerd voor voorkeurstemmen, en van elk kamerlid is nagegaan of voldoende voorkeurstemmen waren behaald voor rechtstreekse verkiezing (meer dan 16.091 voorkeurstemmen).

Tabel 5.5 Voorkeurstemmen en stemgedrag bij meningsverschil met fractie (%)

	Voorkeurstemmen campagne?		Meer voorkeurstemmen dan drempel?	
	ja	nee	ja	nee
Volgt mening fractie	31	30	14	32
Hangt er van af	67	64	71	64
Volgt eigen mening	3	6	14	4
Totaal	101	100	99	100
N	39	66	7	98

Tabel 5.6 laat zien dat de 39 kamerleden die aangeven actief campagne te hebben gevoerd voor voorkeurstemmen niet anders denken over de vraag of men bij verschil van mening de fractie moet volgen of de eigen mening. Er is in ons onderzoek wel verschil tussen kamerleden die daadwerkelijk op basis van voorkeurstemmen verkozen zijn verklaard en kamerleden die de drempel niet hebben gehaald. De eerstgenoemden lijken minder geneigd zich naar de fractielijn te voegen. Het is niet meer dan een eerste indicatie, want het aantal kamerleden dat met voorkeurstemmen verkozen is in ons onderzoek ondervertegenwoordigd en eigenlijk te klein om over te kunnen percenteren.

Arbeidsverdeling

Kamerleden verwijzen naar principes om te beargumenteren wanneer zij als parlementariër hun eigen mening of hun eigen geweten zouden mogen volgen, maar geven meer pragmatische redenen om te beargumenteren wanneer zij normaal gesproken de fractielijn moeten volgen. Daarbij werd nogal eens gewezen op de arbeidsverdeling binnen fracties. Waarom zou men niet het advies van de fractiewoordvoerder volgen in plaats van zijn tijd te verdoen aan het vormen van een eigen oordeel zolang er geen hoogstaande principes aan de orde zijn? Bovendien mag verwacht worden dat de collega's in de fractie met gelijke munt terug betalen en zich ook een eigen oordeel gaan aanmeten wanneer jij zelf een voorstel verdedigt in de fractie. In hoofdstuk 3 beschreven wij al hoe het marktplaats model haast ongemerkt kan overgaan in het arena-model doordat arbeidsverdeling leidt tot het sluiten van de rijen achter de fractiespecialist. Welke rol speelt arbeidsverdeling binnen de fracties in de Tweede Kamer?

In 1979 en 1990 is in het Parlementsonderzoek gevraagd hoe de kamerleden dachten over de stelling dat men in de kamercommissie doorgaans een grote speelruimte krijgt van de fractie: in beide onderzoeken waren zoveel kamerleden het met die stelling eens (82 procent) dat de vraag in latere onderzoeken maar niet meer gesteld is. Wanneer een agendapunt niet centraal staat in de ideologie of in het verkiezingsprogramma van de partij heeft de fractiespecialist dus grote vrijheid om zelf een standpunt in te nemen. Vervolgens komt het agendapunt dan aan de orde binnen de fractie. Binnen de fracties komt het accent ook meer en meer op de fractie-specialisten te liggen, zoals blijkt uit de antwoorden op de vraag waar in de praktijk het zwaartepunt van de besluitvorming in de fractie ligt.

In 1979 meende nog de helft dat de plenaire fractievergadering het zwaartepunt vormde in de besluitvorming binnen de fractie, maar in 2006 is dat gedaald tot een derde, terwijl de invloed van de fractiespecialisten nu even hoog als die van de fractievergadering wordt ingeschat. Bovendien moeten we het belang van de plenaire fractievergadering verder nuanceren: in 2006 hebben wij ook geïnformeerd naar de factoren die bepalend zijn bij het uitoefenen van invloed op de besluitvorming in de fractievergadering: steun van de fractiespecialisten voor een standpunt komt als belangrijkste naar voren (96 procent noemt dat tamelijk belangrijk of zeer belangrijk), belangrijker dan steun vanuit het electoraat (87 procent), vanuit de partijorganisatie (90 procent), en zeker belangrijker dan goede contacten met de fractieleiding (61 procent), steun van bewindspersonen (46 procent) of goede contacten met de media (51 procent). Hoe bepalend de rol van de fractiespecialisten is bij het bepalen van het fractiestandpunt blijkt vooral uit de reacties op

de stelling dat men bij stemmingen over voorstellen die men niet zelf voor de fractie heeft behandeld doorgaans het advies van de fractiewoordvoerder volgt.

Tabel 5.6 Zwaartepunt in de besluitvorming binnen de fractie (%)

	1979	1990*	2001	2006
Fractieleiding	3	9	8	10
Fractievergadering	51	26	37	33
Fractiecommissies/- werkgroepen	39	53	29	24
Fractiespecialist	8	13	27	34
Totaal	101	101	101	101
N	134	102	123	104

* In 1990 is de vraag alleen gesteld aan kamerleden van PvdA, CDA en VVD. Daardoor is het percentage dat 'fractiecommissies' of 'fractieleiding' als zwaartepunten aanwijst in dat jaar vermoedelijk hoger dan wanneer de vraag aan alle kamerleden was gesteld, en het percentage dat de 'fractiespecialist' of de 'fractievergadering' aanwijst vermoedelijk lager.

Tabel 5.7 'Kamerleden stemmen doorgaans volgens het advies van de fractiewoordvoerder' (%)

	1972	1979	2001*	2006
Is zo	79	91	96	96
Is enigszins zo	19	8	2	5
Is niet zo	2	1	2	0
Totaal	100	100	100	101
N	102	139	135	110

* In 2001 zijn de antwoordcategorieën 'helemaal mee eens' en 'mee eens' samengevoegd tot 'is zo', 'deels eens, deels oneens' tot 'is enigszins zo' en 'helemaal mee oneens' en 'mee oneens' tot 'is niet zo'.

Eerder zagen we een duidelijke verschuiving in de rolopvattingen van kamerleden in de richting van het volgen van het fractiestandpunt. Het is verleidelijk de tabellen 5.7 en 5.4 met elkaar te verbinden: door de groei van de verzorgingsstaat is de noodzaak van arbeidsverdeling binnen het parlement toegenomen, en dat proces is versterkt door het ontstaan van grotere fracties, door electorale ontwikkelingen (VVD, meer recent SP), door fusies (CDA, GroenLinks, ChristenUnie) en, bezien over een nog langere periode, door de toename van het aantal Tweede-Kamerzetels van 100 naar 150. Toch is deze verklaring niet voldoende. Het percentage kamerleden dat stelt dat men doorgaans de fractiewoordvoerder in stemmingen volgt is in de loop van de jaren weliswaar gestegen tot de huidige 96 procent, maar was in

1972 met 79 procent al erg hoog. De opkomst van een rolopvatting die meer op het volgen van de fractie gericht is kan dus niet geheel worden toegeschreven aan de toegenomen arbeidsverdeling: het zijn tot op zekere hoogte aparte factoren die beide bijdragen aan eendrachtig opererende fracties, zonder dat daar fractiediscipline aan te pas hoeft te komen.

Fractiediscipline overbodig?

Van Gijzel versus Melkert in de PvdA, Wilders versus Van Aartsen in de VVD, De Milliano versus De Hoop Scheffer in het CDA, Lazrak versus Marijnissen in de SP: bij dit soort conflicten wordt fractiediscipline (of beter: het falen daarvan) zichtbaar. Voor het overige onttrekt fractiediscipline zich aan onze waarneming, en de inderdaad grote eensgezindheid die fracties aan de dag leggen bij stemmingen geeft aanleiding tot het vermoeden dat genoemde conflicten slechts het topje van een ijsberg vormen.

Ongetwijfeld komt fractiediscipline vaker voor dan in de openbaarheid komt, maar ons onderzoek laat zien dat het onwaarschijnlijk is dat dwang en gehoorzaamheid het belangrijkste mechanisme vormen dat tot eendrachtig optredende fracties leidt. Als er al meningsverschil ontstaat tussen een kamerlid en diens fractie geven de meeste kamerleden bovendien aan dat zij zich dan uit zichzelf achter het fractiestandpunt scharen. Voor wie zich zorgen maakt over fractiediscipline in de Tweede Kamer roept deze uitkomst uit ons onderzoek misschien nieuwe vragen op: hebben veel kamerleden de fractiediscipline geïnternaliseerd? Gedragen zij zich uit zichzelf als Kalands 'stemvee'? Het is zeker denkbaar, maar of fractiediscipline nu wordt opgelegd of vrijwillig wordt nagestreefd, zij lijkt in de meeste gevallen onnodig gegeven de sterke arbeidsverdeling in de grotere fracties en de hoge mate van interne homogeniteit van fracties ten aanzien van centrale politieke vraagstukken of de positie op een links/rechtsschaal. Als kamerleden relatief tevreden zijn met de huidige mate van fractiediscipline dan is dat waarschijnlijk vooral omdat 'the whip' slechts zelden gehanteerd hoeft te worden.

Literatuur

- Andeweg, R.B. 2000. Fractiocracy? Limits to the Ascendancy of the Parliamentary Party Group in Dutch Politics. In: K. Heidar en R. Koole (red.). *Parliamentary Party Groups in European Democracies, Political Parties Behind Closed Doors*. London: Routledge: 89-105.
- Andeweg, R.B. 2003. Proeve van een vernieuwd kiesstelsel. *Nederlands Juristen Blad*, 30: 1542-1547.
- Burgerforum. 2006. *Met één stem meer keus; advies van het Burgerforum Kiesstelsel*. Den Haag: Burgerforum Kiesstelsel.

- Bowler, S., D.M. Farrell en R.M. Katz. 1999. Party Cohesion, Party Discipline and Parliaments. In: S. Bowler, D.M. Farrell en R.M. Katz (red.), *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus (Ohio): Ohio State University Press.
- Eijk, C. van der. 2001. Measuring Agreement in Ordered Rating Scales, *Quality and Quantity*, 35:3, 325-341.
- Jensen, T.K. 2000. Party Cohesion. In: P. Esaiasson en K. Heidar (red.), *Beyond Westminster and Congress; The Nordic Experience*. Columbus (Ohio): Ohio State University Press.
- Hazan, R.Y. 2003. Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation, *The Journal of Legislative Studies*, 9:4, 1-11.
- Heidar, K. 2006. Parliamentary Party Unity: Does the Electoral System Matter, *Acta Politica*, 41:3, 249-266.
- Özbudun, E. 1970. *Party Cohesion in Western Democracies; A Causal Analysis*. Beverly Hills: Sage.
- Visscher, G. 1994. *Parlementaire Invloed op Wetgeving*. Den Haag: SDU.
- Westerloo, G. van. 2003. *Niet spreken met de bestuurder*. Amsterdam: Bezige Bij.
- Wolters, M. 1984. *Interspace Politics*. Proefschrift Universiteit Leiden.

6.

Europa: blinde vlek?

Het parlement vormt de verbinding tussen kiezers en regering. Het vertegenwoordigt het Nederlandse volk en namens het volk neemt het deel aan het wetgevingsproces en controleert het de regering. In de voorafgaande hoofdstukken hebben we gezien dat er zich in beide relaties problemen voordoen. Het vertrouwen van kiezers in politici, politieke partijen en politieke instituties lijkt tanende en ook kamerleden constateren in meerderheid dat er een kloof is tussen kiezers en gekozenen. Hun vertrouwen in de kiezers is beperkt en zij voelen weinig voor staatkundige hervormingen die de rechtstreekse invloed van kiezers in het politieke besluitvormingsproces zouden kunnen vergroten. In de relatie tussen Tweede Kamer en regering blijkt een dualistische verhouding nog altijd de heersende norm te zijn, maar in de politieke werkelijkheid zet een monistische verhouding de toon.

Al deze problemen lijken te worden uitvergroot met betrekking tot het vraagstuk van de Europese eenwording. Op 1 juni 2005 stemde ruim 61 procent van de kiezers tegen de ratificatie van het *Verdrag tot vaststelling van een Europese Grondwet*. In binnen- en buitenland was de verbijstering over deze uitslag groot. Nederland gold immers als een van de braafste jongetjes van de Europese klas. Sinds mensenheugenis was de steun voor de Europese eenwording vrijwel nergens zo hoog als in Nederland. Nog in het najaar van 2004 stemde volgens de Eurobarometer, het halfjaarlijkse enquêteonderzoek van de Europese commissie, nog 73 procent van de Nederlanders in met het idee van een Europese grondwet. En op de vraag of het lidmaatschap van de EU een goede zaak is, antwoordde maar liefst 75 procent positief (Van der Kolk en Aarts 2005).

Maar even verbijsterend was de enorme kloof die zich leek te openbaren tussen de kiezers en de politieke partijen die hen vertegenwoordigden. De ruim zestig procent van de kiezers dat de grondwet verwierp had immers slechts in de SP, de Christen-Unie, de SGP, de LPF en het onafhankelijke kamerlid Wilders parlementaire medestanders. Deze partijen hadden samen echter niet meer dan 22 kamerzetels. Alle andere politieke partijen, samen goed voor de overige 85 procent van de kamerzetels, hadden het verdrag willen ratificeren.

Daarmee leek in Nederland een einde gekomen aan de *permissive consensus* (Lindberg en Scheingold 1970) van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de Europese eenwording: die eenwording was weliswaar altijd een elitaire aangelegenheid geweest, maar de bevolking leek zich daar weinig om te bekommeren en stemde er stilzwijgend mee in.

Maar gold die *permissive consensus* niet evenzeer voor het gros van de Tweede Kamer? Was 'Europa' niet vooral een aangelegenheid van de regering waar de Tweede Kamer zich maar weinig aan gelegen liet liggen? En voorzover de Kamer al bij de besluitvorming betrokken was, werd de oordeelsvorming dan niet overgelaten aan een klein groepje Europa-deskundigen?

Daarmee, maar nu specifiek in relatie tot het vraagstuk van de Europese eenwording, zijn in dit hoofdstuk dezelfde vragen aan de orde als in de voorafgaande hoofdstukken: is er inderdaad een kloof tussen kiezers en gekozenen met betrekking tot Europa? Welke lessen moeten er getrokken worden uit het referendum van 2005? Is dat referendum voor herhaling vatbaar? Zou de controle van het parlement op de regering met betrekking tot Europese aangelegenheden niet versterkt moeten worden, en zo ja hoe dan? Houdt het doorsnee kamerlid zich eigenlijk wel met Europese zaken bezig, of wordt dit overgelaten aan enkele fractiespecialisten?

Een Europese 'kloof'?

Wellicht de belangrijkste reden waarom de uitslag van het referendum als een donderslag bij heldere hemel kwam, is dat er in Nederland niet eerder een referendum over 'Europa' is gehouden. De houding van de Nederlandse bevolking ten opzichte van Europa is weliswaar altijd overwegend positief geweest, maar dat is tot op zekere hoogte bedrieglijk. Ten aanzien van belangrijke specifieke ontwikkelingen was de stemming al langer zeer kritisch. De negatieve uitslag van het referendum is vaak in verband gebracht met de invoering van de euro en de mogelijke toelating van Turkije. Hoe groot de invloed van deze beide issues precies is geweest valt moeilijk vast te stellen, maar de opvattingen over beide kwesties hielden in elk geval sterk verband met de keuze die kiezers bij het referendum maakten. Hoe negatiever zij stonden ten opzichte van de invoering van de euro en de toelating van Turkije, hoe groter de kans dat zij tegen de grondwet stemden (Aarts en Van der Kolk 2005). Maar voorzover zich hier een kloof openbaart met betrekking tot de invoering van de euro en de uitbreiding van de Unie, was deze allesbehalve nieuw.

Hoe de opvattingen van politici en burgers zich ten opzichte van elkaar verhiielden tijdens de aanloop naar de invoering van de euro, blijkt uit gegevens van de *European Election Study 1994* en het daarmee verbonden onderzoek onder de leden van het Europees Parlement en de leden van de nationale parlementen van de lidstaten in 1996. Aan alle drie de groepen, kiezers, leden van het Europees Parlement en leden van de nationale parlementen, werd gevraagd aan te geven in hoeverre men een voorstander was van de invoering van een gemeenschappelijke munt dan wel juist vast wilde hou-

den aan de handhaving van de eigen nationale munteenheid. De verschillen tussen het Europese electoraat en de leden van het Europees Parlement bleken toen al enorm groot te zijn. Van de Europarlementariërs koos zestig procent voor een onvoorwaardelijke invoering van de euro. Slechts twintig procent van de kiezers deelde deze uitgesproken positie. Bijna dertig procent van de kiezers plaatste zichzelf juist op de extreme positie aan de andere kant van de schaal. Dat wil zeggen dat zij juist onvoorwaardelijk wilden vasthouden aan de eigen nationale munt. Dit patroon herhaalt zich in vrijwel alle landen. Met uitzondering van Denemarken en vooral Zweden, waar ook de leden van het Europees Parlement hun enthousiasme voor de invoering van de euro wisten te verbergen, laten de leden van het Europees Parlement uit alle lidstaten hun kiezers ver achter zich. De grootste kloof bestond in Duitsland. Terwijl de Duitse leden van het Europees Parlement tot de grootste voorstanders van de invoering van de euro behoorden, wilde het Duitse electoraat massaal vasthouden aan de Duitse mark.

In Nederland waren de verschillen minder extreem dan in Duitsland, maar ook hier lagen de opvattingen van kiezers en Europarlementariërs ver uit elkaar. Als we de verschillen per politieke partij bekijken, zien we in feite al hetzelfde patroon dat zich zo'n tien jaar later bij het referendum zou openbaren. Terwijl alle grote politieke partijen tegen elkaar aan schurken aan de uiterst positieve kant van de schaal, blijven hun kiezers steken rond het midden. Het gevolg is dat de kleine politieke partijen aan weerszijden van het politieke spectrum het electoraat ten aanzien van dit vraagstuk beter vertegenwoordigen dan de grote politieke partijen.

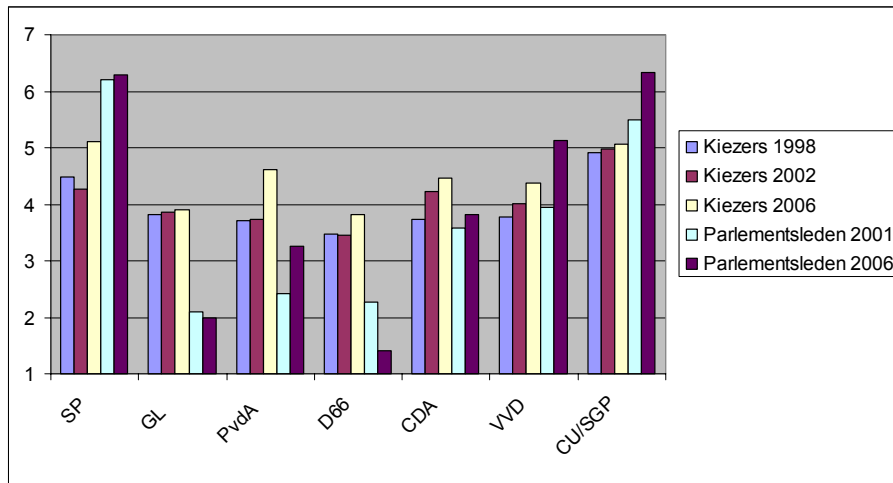
Wanneer men de opvattingen van de kiezers vergelijkt met die van de leden van de nationale parlementen verandert het beeld niet of nauwelijks. Gemiddeld zijn de nationale volksvertegenwoordigers wat minder uitgesproken in hun opvattingen en daardoor komen zij iets dichter bij hun kiezers, maar het patroon is niet wezenlijk verschillend (Schmitt en Thomassen 1999).

Ook ten aanzien van de uitbreiding van de Unie met vooral de landen van het voormalige Oostblok, om over Turkije maar niet te spreken, diende zich al lang vóór 2004 een diepe kloof aan tussen de burgers van Europa en hun regeringen die besloten tot de uitbreiding van de Unie met deze landen. De steun onder de bevolking voor die uitbreiding was minimaal, in Nederland al evenzeer als elders in Europa (Scheuer 1995), en er is geen enkele aanwijzing dat die steun inmiddels is toegenomen (Dekker, Ederveen e.a. 2006).

In het nationaal kiezersonderzoek van 1998, 2002 en 2006 en in het parlementsonderzoek van 2001 en 2006 is de vraag gesteld of de Europese inte-

gratie niet te ver is doorgeschoten dan wel juist verder zou moeten gaan. Daardoor zijn we niet alleen in staat om na te gaan hoe groot de verschillen tussen kiezers en gekozenen zijn met betrekking tot deze algemene houding ten aanzien van het proces van integratie, maar ook of er in dit opzicht na het referendum een verandering is opgetreden.

Figuur 6.1 Kamerleden en kiezers over Europese integratie



De staven in figuur 6.1 geven per partij¹ de gemiddelde score weer op een schaal die loopt van 1 tot 7, waarbij 1 staat voor ‘de Europese eenwording zou nog verder moeten gaan’ en 7 voor ‘de Europese eenwording is al veel te ver gegaan’. De gegevens in deze figuur laten een aantal conclusies toe. In de eerste plaats zien we dat er tussen de kiezers van de grotere partijen maar weinig verschillen zijn. Dit is een weerslag van het feit dat ‘Europa’ nauwelijks een rol speelt in de partijkeuze van de kiezers. Dit is op zijn beurt mede toe te schrijven aan het feit dat vooral de grotere politieke partijen zich niet of nauwelijks ten opzichte van elkaar profileren. Ook na het referendum, in de campagne voor de verkiezingen van 2006, zwegen deze partijen in alle talen over hoe het verder moest met Europa. En waar politieke partijen zich niet ten opzichte van elkaar profileren, is het voor de kiezers vrijwel ondoenlijk daar in hun partijkeuze rekening mee te houden.² In de tweede plaats zien we dat de kiezers van alle partijen, met uitzondering van die van GroenLinks en CU/SGP, opgeschoven³ zijn naar een minder pro-Europees standpunt. In 1998 bevonden de kiezers van alle hier vertegenwoordigde partijen, met uitzondering van die van de SP en CU/SGP, zich gemiddeld nog aan de pro-Europese kant van de schaal. Maar in 2006 is ook het electoraat van de drie grootste partijen over het midden van de schaal (4)

heen geschoten. Of dit een gevolg is van de politisering ten tijde van het referendum, valt overigens niet met zekerheid vast te stellen. In de derde plaats zien we dat het bij CDA en VVD nogal los loopt met de kloof tussen de opvattingen van kiezers en gekozenen op dit punt, maar bij GroenLinks, D66 en de PvdA is deze groot. Bij deze partijen zijn de kamerleden meer pro-Europa dan hun kiezers. Opvallend is overigens dat bij de SP en CU/SGP de kloof even groot is, maar dan in omgekeerde richting: de kamerleden zijn gemiddeld meer uitgesproken in hun opvatting dat de Europese integratie te ver is doorgeschoten dan hun kiezers. Een vierde conclusie is dat de kamerleden van PvdA en VVD en in mindere mate die van het CDA zijn opgeschoven in een minder pro-Europese richting. Het effect van die beweging voor de afstand tot hun kiezers is echter verschillend. Bij het CDA en de PvdA helpt het in wezen niet omdat hun kiezers even hard zijn weggelopen van hun gemiddelde positie in 2002. En voorzover de kamerleden van de VVD en van CU/SGP uit het referendum de les hebben getrokken dat de Europese eenwording getemporeerd moet worden, is er sprake van een overreactie want door hun beweging hebben zij de afstand tot hun kiezers juist vergroot.

Lessen uit het referendum

Of deze veranderingen het gevolg zijn van lessen die leden van de Tweede Kamer uit het referendum hebben getrokken, valt op basis van deze gegevens overigens niet te zeggen. Meer inzicht bieden de antwoorden op de volgende vraag die de kamerleden naar aanleiding van het referendum is voorgelegd:

‘In het vorig jaar gehouden referendum wezen de Nederlandse kiezers in grote meerderheid het grondwettelijk verdrag af. Welke lessen vindt u dat politici en politieke partijen uit deze uitslag zouden moeten trekken?’

De antwoorden op deze vraag zijn gegroepeerd in tabel 6.1. Omdat kamerleden meerdere antwoorden konden geven hebben we deze niet alleen gepercenteerd op het aantal gegeven antwoorden, maar ook op het aantal kamerleden dat de vraag heeft beantwoord. De antwoorden kunnen ruwweg in drie categorieën worden gegroepeerd. De eerste groep heeft betrekking op het referendum als instrument in de politieke besluitvorming. Ruim een kwart van de kamerleden vraagt zich af of een referendum wel een deugdelijk instrument is om de burgers bij het politieke besluitvormingsproces te betrekken. Een enkeling is erg gedecideerd in zijn oordeel: ‘één van de lessen is niet zo’n stom referendum te organiseren’. Maar de meeste kamerleden die geen voorstander van een referendum zijn, uiten zich iets subtieler.

Eén van hen beroept zich op een zuiver Burkeaanse opvatting van de rol van volksvertegenwoordiger (zie hoofdstuk 2):

‘Dat je zoiets als een Grondwet niet door het volk moet laten besluiten. Het staat te ver van hen af. Ze hebben zoiets van: daarom kiezen wij het parlement en dat moet de juiste besluiten nemen.’

Tabel 6.1 *Uit het referendum te trekken lessen (%)*

	% van antwoorden	% van kamerleden
Europa is te ver, te snel gegaan	18	22
Referendum ongeschikt, geen referendum meer	23	28
Beter communiceren	21	26
Burgers grotere rol geven, meer draagvlak zoeken	16	20
Er is een kloof tussen burgers en politiek/Europa	4	5
Politieke partijen moeten duidelijker zijn, meer politiseren	6	7
Europa wordt teveel de schuld gegeven	4	5
Overige	8	9
Totaal	100	122
N	133	109

Verder speelt voor een aantal kamerleden een belangrijke rol dat de kiezers zich in hun perceptie veelal hebben laten leiden door motieven die als zodanig niets met de grondwet te maken hadden:

‘Het referendum zegt meer over de kloof tussen kiezer en gekozene dan over wat de kiezers van Europa vinden. Het was stap nummer-zoveel in de Fortuyn-revolte, maar het had niet zoveel te maken met wat er precies in het Europese grondwetsvoorstel stond.’

‘Dat referenda niet werken. En dat het nauwelijks mogelijk is om op inhoud campagne te voeren. Dat zijn wel mijn lessen. Het ging over de euro en Turkije en over het kabinet en niet over de Grondwet.’

‘Ik vind het vervolgens buitengewoon te betreuren dat dat referendum is gehouden, omdat je achteraf, waar wij van tevoren ook bang voor waren, kunt stellen dat het referendum niet over het grondwettelijk verdrag is gegaan, maar een ventiel voor ongenoegen is geweest voor heel veel kiezers die vonden dat het ongenoegen over de Euro, de ongebreidelde groei van de Europese samenwerking over het kabinet uitgesproken moest worden.’

De kern van een tweede categorie van antwoorden is dat ‘de politiek’ de lessen van het referendum vooral op zichzelf moet betrekken: er is slecht gecommuniceerd met de burgers, burgers zouden meer bij het politieke proces betrokken moeten worden, politieke partijen zouden veel duidelijker moeten zijn over wat ze met Europa willen en daarover met elkaar het debat aangaan. En de regering en politieke partijen moeten zich niet voortdurend afzetten tegen ‘Brussel’: wie wind zaait, moet niet verbaasd opkijken als het gaat stormen.

De communicatieproblemen die kamerleden noemen, hebben ten dele specifiek betrekking op de aanloop naar het referendum:

‘De kiezer heeft altijd gelijk. Het is absoluut niet goed uitgelegd, we zijn er te zelfvoldaan van uitgegaan dat wij het goede advies hadden gegeven en we hadden te weinig de thermometer in de samenleving staan. We hebben mensen ook niet goed voorbereid. Kennelijk hebben we ze onvoldoende van informatie voorzien. Ik sluit ook niet uit dat de uitslag een boodschap van onvrede was, maar dat is maar een gedeelte van de verklaring. Dus als politiek zijn wij er niet in geslaagd om nut en noodzaak uit te leggen. Er is volkomen verkeerd geschat hoe het bij burgers leefde.’

‘Dat we hebben verzuimd mensen mee te nemen in alles wat te maken heeft met Europa. Dat we slecht uitgelegd hebben dat de Grondwet niets anders was dan gebundelde verdragen die we nu nog steeds hebben. Daardoor heeft de Grondwet een status gekregen die veel meer was dan het eigenlijk was.’

‘De hele informatiecampagne was te laat, te weinig en verschrikkelijk beroerd. Als je echt wilt dat er nee gezegd wordt, moet je zo campagne voeren.’

Maar veel kamerleden zien de gebrekkige communicatie met de burgers niet als een incidenteel maar als een structureel probleem:

‘Wij hebben nauwelijks gecommuniceerd, zeg maar met de kiezers gesproken over wat er in Europa gebeurde. Dat hebben we nagelaten. We hebben ze niet betrokken bij het ding waar wij mee bezig waren. En in de tweede plaats hebben we nog een stommeit begaan. We hebben niet gereageerd op de zaken waar de kiezers verontrust over waren. We hebben onze mond en onze oren dicht gehouden. Dat moet absoluut beter.’

‘Dat we de bevolking veel meer moeten betrekken bij wat er gebeurt op Europees niveau, wat Europa voor ons betekent en heeft betekend en zal betekenen. Er is een ‘nee’ gekomen op de grondwet en nu is er een oorverdovende stilte. Dat vind ik heel raar; mensen hebben niet gezegd dat er niks mag gebeuren en dat vooral alles stil moet worden gehouden, de mensen hebben volgens mij eigenlijk een signaal afgegeven dat we ze meer moeten betrekken in wat er gebeurt. Dat wordt te weinig gedaan en dan kun je ze ook niet echt meenemen want dan weten ze niet wat Europa precies voor ze betekent en wat ze van Europa kunnen verwachten. Ik denk dat de meeste mensen totaal geen idee hebben waarom het goed is

dat we bij Europa horen en dat moet je niet gaan uitleggen als de grondwet er is, maar steeds opnieuw.’

‘Dat Europa veel meer ook in de Nederlandse politiek moet integreren. Het gaat niet alleen om de integratie van Nederland in Europa, maar ook van Europa in Nederland. Dat Europa veel meer moet worden geïncorporeerd en gepolitiseerd. Dat het dus discussies worden waarbij ook de bevolking een actieve bijdrage, een actieve rol kan spelen. Veel meer mensen er van weten te overtuigen dat Europa niet iets is van buiten de deur maar dat iedereen daar gewoon mee te maken heeft. Verder ook veel meer maatschappelijke organisaties betrekken bij debatten over Europa en ook burgers stimuleren daaraan deel te nemen. Maar daar moet de Kamer zelf een hele grote rol in spelen. De Kamer moet dat ook zelf organiseren.’

En nog explicieter over de rol van politieke partijen:

‘Dat politieke partijen veel duidelijker naar de kiezer moeten zijn over wat ze willen op Europees gebied. En dan speelt dus ook controle bij de wetgeving; als je dat actief doet, dan maak je duidelijk dat je invloed uitoefent en dat de kiezer door jou te kiezen of door een andere partij ook invloed heeft.’

En over het negatieve beeld van Europa dat politici zelf geschapen zouden hebben:

‘Niet voortdurend de schuld geven aan Europa. Dat is de afgelopen twintig jaar gebeurd. Zodoende is er een enorme weerstand opgebouwd tegen Europa.’

‘Het negatieve klimaat dat de politiek heeft geschapen ten opzichte van Europa heeft direct reflectie op de kiezers gehad. Dat moeten we onszelf verwijten, dat we niet in een vroeg stadium de noodzaak van Europa op de kaart hebben gezet, in het kader van vrede, veiligheid, economie, enzovoorts.’

Tenslotte trekt ruim een vijfde van de kamerleden inhoudelijke conclusies met betrekking tot de Europese eenwording. In hun ogen heeft het referendum duidelijk gemaakt dat zowel de verdieping als de uitbreiding van de Europese Unie te snel zijn gegaan. De les die hieruit getrokken moet worden is dat er een pas op de plaats gemaakt moet worden:

‘De grootste les is dat we ongebreidelde uitbreiding van het aantal lidstaten en van de bevoegdheden van de Europese Unie een halt moeten toeroepen. Dat we de principiële vraag naar de grenzen van de Unie moeten beantwoorden, zowel de grenzen in geografische zin als in inhoudelijke zin. En dat we ook de ‘guts’ moeten hebben om voorstellen tegen te houden.’

‘Dat Nederland niet teveel zaken door Brussel moet laten behartigen. Dus dat we baas in eigen huis moeten blijven.’

Wat vinden kamerleden per saldo van het referendum: is het voor herhaling vatbaar? De vraag of ook toekomstige Europese verdragen in de vorm van een referendum aan de kiezers moeten worden voorgelegd leverde de antwoordverdeling in tabel 6.2 op. Ook zijn in deze tabel de antwoorden weergegeven op de vraag of ook eventuele toekomstige uitbreidingen van de Europese Unie aan een referendum onderworpen moeten worden.

Tabel 6.2 Referendum bij toekomstige verdragen en uitbreidingen? (%)

Partij		(Helemaal)eens	Eens/Oneens	(Helemaal)oneens	Totaal	N
CDA	Verdrag	11	8	81	100	36
	Uitbreiding	8	6	86	100	36
PvdA	Verdrag	34	28	38	100	32
	Uitbreiding	31	6	63	100	32
VVD	Verdrag	6	6	88	100	17
	Uitbreiding	18	6	76	100	17
SP	Verdrag	71	29	0	100	7
	Uitbreiding	71	29	0	100	7
Groen-Links	Verdrag	67	33	0	100	3
	Uitbreiding	67	0	33	100	3
LPF	Verdrag	0	33	67	100	3
	Uitbreiding	100	0	0	100	3
D66	Verdrag	40	20	40	100	5
	Uitbreiding	20	20	60	100	5
Overige	Verdrag	29	18	57	100	7
	Uitbreiding	43	14	43	100	7
Totaal	Verdrag	25	18	57	100	110
	Uitbreiding	27	8	65	100	110

Uiteindelijk wil slechts een kwart van de kamerleden Europese verdragen in de toekomst aan het electoraat voorleggen. Daar past overigens wel een nuancering bij. Nog eens 18 procent stemt er niet zonder meer mee in dat toekomstige verdragen aan een referendum onderworpen zouden moeten worden, maar wijst het ook niet zonder meer af. Uit de toelichting die sommige kamerleden bij hun antwoord geven blijkt dat althans een deel van deze groep wel verdragen met een grondwettelijk karakter wederom aan de kie-

zers zou willen voorleggen, maar andere verdragen niet. Dat neemt niet weg dat een ruime meerderheid een referendum bij toekomstige gelegenheden zonder meer afwijst. Er zijn wel grote verschillen tussen politieke partijen, volgens hetzelfde patroon dat we ook gezien hebben toen de meningen ten aanzien van een referendum in algemene zin aan de orde waren (zie hoofdstuk 2). Alleen bij de SP en GroenLinks is een duidelijke meerderheid zonder meer voorstander van een referendum bij toekomstige verdragen. Bij de PvdA liggen de verhoudingen genuanceerder. Mogelijk is er ook binnen die fractie een meerderheid voor een referendum in het geval van verdragen met een grondwettelijk karakter maar niet als het om gewone verdragen gaat. Bij het CDA en de VVD is een overgrote meerderheid tegen het houden van een referendum bij toekomstige verdragen. Dat is een heel ander beeld dan op de avond van 1 juni 2005 nog was te zien nadat de uitslag van het referendum bekend was geworden. Toen riepen politici, ook van de partijen die liever een andere uitslag hadden gezien, nog in koor dat het referendum een feest voor de democratie was geweest. Maar volgens de meeste kamerleden moest het maar bij dat ene feest blijven.

Opvallend is dat zelfs D66 waarvan de leden zich vrijwel unaniem voor een correctief referendum uitspraken (zie hoofdstuk 2), verdeeld is over het houden van een referendum over toekomstige Europese verdragen. Men kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat aan de standpuntbepaling ten aanzien van toekomstige referenda een zeker opportunisme niet vreemd is: wellicht is het maar beter de kiezers geen nieuwe kans te geven een uitspraak te doen die de politici niet zint. 'Eens maar nooit meer' is de les die een meerderheid van de kamerleden uit het referendum blijkbaar getrokken heeft. In de afweging die veel leden van de Tweede Kamer daarbij lijken te maken, schuilt een opvallende paradox. Enerzijds heeft het referendum blijkbaar tot inzichten geleid die er zonder dat referendum niet geweest zouden zijn, maar daarmee is de boodschap ook wel begrepen. Aan een herhaling van de mogelijkheid om via een nieuw referendum welke boodschap dan ook over te laten brengen, is duidelijk geen behoefte. Dat lijkt ook de beweegreden te zijn van het in februari 2007 aangetreden vierde kabinet Balkenende om niet zonder meer akkoord te gaan met een referendum als beslist moet worden over een nieuw verdrag ter vervanging van het huidige ontwerpverdrag.

Voor het houden van een referendum bij toekomstige uitbreidingen van de Unie is eveneens slechts een kwart van de kamerleden te porren. Wanneer men alleen naar de drie grootste politieke partijen kijkt, is de afwijzing hier echter nog massaler. Ook bij de PvdA is nu een royale meerderheid zonder meer tegen.

Daarmee lijkt zich een dubbele kloof af te tekenen tussen kiezers en gekozenen. Naast een inhoudelijke kloof ten aanzien van de grondwet en wellicht de breedte en de diepte van de Europese eenwording, lijkt er ook een duidelijke kloof te bestaan ten aanzien van de wijze waarop de burgers bij dit proces betrokken moeten worden. Uit opinieonderzoek komt immers steeds weer naar voren dat de kiezers in overgrote meerderheid zich uit willen kunnen spreken over een nieuw, al dan niet grondwettelijk, verdrag. Die tweede kloof is opvallend omdat in de verklaring van Laken uit 2001, waarin de Europese Raad de Conventie aankondigde die uiteindelijk zou leiden tot het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, werd aangekondigd dat de positie van de burgers versterkt moest worden:

‘Binnen de Unie moeten de Europese instellingen nader tot de burger komen. De burgers scharen zich ongetwijfeld achter de grote doelstellingen van de Unie, maar ze zien niet altijd een verband tussen deze doelstellingen en het dagelijkse optreden van de Unie. [] Maar misschien nog belangrijker: de burgers vinden dat alles veel te veel boven hun hoofd bedisseld wordt en willen een betere democratische controle.’

Democratische controle

Het ziet er naar uit dat de kamerleden in overgrote meerderheid die democratische controle zelf willen uitvoeren. Maar doen zij dat ook? En kan die controle versterkt worden? En zo ja hoe dan?

Tabel 6.3 Controle op opstelling Nederlandse regering in de Raad van Ministers (%)

	1990	2001	2006
Te veel	1	1	0
Voldoende	18	17	23
Te weinig	81	82	77
Totaal	100	100	100
N	134	133	109

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat een groot deel van de kamerleden van mening is dat de kamer in haar controlerende taak tekort schiet, vooral vanwege de monistische verhouding tussen de regering en de regeringsgezinde fracties in de Tweede Kamer en de knellende banden van het regeerakkoord. In hoeverre geldt dit ook voor Europese aangelegenheden? Uit tabel 6.3 blijkt dat het probleem hier nog groter is. In 2006 vindt bijna 80 procent van de leden dat de Tweede Kamer te weinig controle uitoefent op de opstelling van de Nederlandse regering in de Raad van Ministers van de Europese Unie. Dat is overigens geen probleem waarvan men recentelijk doordrongen is geraakt. Ook in 1990 en 2001 bestond deze opvatting al bij ongeveer 80

procent van de toenmalige kamerleden. Maar blijkbaar is er niet veel ten goede veranderd, al wijzen enkele kamerleden in een toelichting op hun antwoord erop dat de controle nog steeds volstrekt onvoldoende is, maar wel beter wordt.

Op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken bestaat overigens een instemmingsprocedure. Op deze terreinen is de minister verplicht om het standpunt dat hij in het beraad van de Raad van Ministers wil innemen eerst aan de Kamer voor te leggen. Zowel in 2001 als 2006 is kamerleden gevraagd of zij deze procedure zouden willen uitbreiden tot andere terreinen.

Tabel 6.4 Instemmingsprocedure parlement (%)

	2001	2006
Uitbreiden	53	59
Handhaven huidige vorm	35	37
Afschaffen	13	4
Totaal	100	100
N	127	106

Daar is in beide jaren een meerderheid voor, maar ook niet meer dan een meerderheid. Ruim een derde wil de procedure in zijn huidige vorm handhaven. En rond 10 procent wil de procedure zelfs helemaal afschaffen. Wellicht het meest opvallende in deze tabel is dat er geen grotere meerderheid voorstander is van een uitbreiding van de procedure. Men zou immers verwachten dat een Kamer die in overgrote meerderheid vindt dat hij tekort schiet in de uitoefening van zijn controletaak iedere versterking van de middelen daartoe zou verwelkomen. Uit de toelichting die sommige kamerleden bij hun antwoord geven, blijkt dat de instemmingsprocedure om meerdere redenen niet ideaal is. In de eerste plaats zijn er kamerleden die vooral naar de gevolgen op Europees niveau kijken en bang zijn dat de Europese besluitvorming totaal verlamd zou raken als alle ministers met een strikt gebonden mandaat naar de Raad van Ministers zouden komen: 'ga je het zo organiseren dat elk parlement haar regering toestemming geeft dan wel niet geeft, dan verlam je de boel'. In de tweede plaats vinden sommige kamerleden de instemmingsprocedure niet meer dan een noodoplossing op terreinen waar het Europees parlement geen medebeslissingsbevoegdheid heeft. Er moet nu eenmaal ergens controle plaatsvinden. Maar liever zouden zij zien dat de bevoegdheden van het Europees Parlement uitgebreid zouden worden.

Een groter probleem lijkt echter te zijn dat de instemmingsprocedure juist tekort schiet als controle-instrument. Zoals één van de kamerleden uitvoerig betoogt:

‘Ik vind de instemmingsprocedure geen goede procedure, omdat dat het probleem niet oplost. Het punt is dat je aan het begin van het traject boodschappen mee moet geven. Dus voordat er onderhandeld wordt in raads werkgroepen in Brussel, moet je de regering een boodschap mee geven van: ‘dit is ons standpunt. En wat u doet moet u zelf weten, maar aan het einde van de rit gaan we u hierop afrekenen, en als u niet heeft gedaan wat wij gevraagd hebben, dan sturen we u weg’. Dat is iets anders dan een instemmingsprocedure. Bij een instemmingsprocedure ben je onverschillig aan het begin van het traject, op een bepaald moment komt er een onderhandelingsresultaat, en op dat moment zeg je van het is goed of het is niet goed. En dan kun je eigenlijk niks meer veranderen. [] ‘Op het moment dat er een richtlijn wordt neergelegd, dus Europese regelgeving vanuit de Europese commissie, dan moet de Raad van Ministers daar een besluit over nemen. Dat doen ze in raads werkgroepen dus dat zijn gewoon ambtenaren. En het einde van het traject is wanneer die ambtenaren klaar zijn met hun onderhandelingen, dat ze het dan voorleggen aan de Raad van Ministers en die neemt dan vaak het besluit. En dat is het moment waarop wij hier in de Kamer met elkaar spreken. Dan zijn al die onderhandelingen al geweest. Wij moeten dus aan het begin van het traject zitten, en niet aan het eind. En een instemmingsprocedure zit aan het eind. Je moet invloed hebben op het mandaat, of aan de instructie die wordt meegegeven aan de ambtenaren.’

Deze uiteenzetting is een opmaat naar de eensgezinde reactie op de vraag hoe de controlefunctie van het Nederlandse parlement in dit opzicht verbeterd zou kunnen worden. Kort samengevat komt die reactie erop neer dat men beter en vooral eerder geïnformeerd wil worden:

‘De Kamer zou eerder geïnformeerd moeten worden over de insteek die bewindslieden in de Europese besluitvorming zullen nemen.’

‘Voor de Brusselse vergadering eerst in Nederland vergaderen over de opstelling van de regering, waarin op een heldere manier de agenda inzichtelijk wordt gemaakt. Goed doorspreken. Een probleem is dat de vergaderingen niet openbaar zijn, dus moet het parlement maar voor zoete koek aannemen dat de minister doet wat het parlement zegt. Controle door het parlement is zodoende de facto onmogelijk.’

Alhoewel hen daar niet expliciet naar gevraagd is, lijkt de analyse van veel kamerleden sterk overeen te komen met die van de Nationale Conventie. Ook deze constateert dat de parlementaire aandacht voor Europese onderwerpen te wensen overlaat. Evenals het hierboven geciteerde kamerlid constateert de Conventie dat een grotere betrokkenheid van het parlement alleen zin heeft als het parlement voorafgaand aan het overleg in Brussel invloed kan uitoefenen. De Conventie verwijst daarbij naar de Deense en Britse

praktijk. Beide landen kennen een variant van parlementaire toestemming. De Conventie spreekt zich uit voor een behandelingsvoorbehoud naar Brits model. De essentie van het Britse *scrutiny* systeem is dat een minister niet in Brussel mag onderhandelen voordat het parlement daarvoor toestemming heeft gegeven. Dit model geeft het parlement de mogelijkheid voorafgaand aan een Europees overleg zijn opvatting aan de minister te kennen te geven. Indien de minister in Brussel vervolgens afwijkt van de door het parlement bepleite lijn, kan de Kamer hem ter verantwoording roepen. Dit model biedt zowel minister als parlement meer ruimte en flexibiliteit dan het Deense dat de onderhandelingsruimte van de minister sterker inperkt en hem dus weinig flexibiliteit laat. Dit model wijst de Conventie dan ook nadrukkelijk af.

Niet alle kamerleden zijn er overigens van overtuigd dat de gebrekkige controle verbeterd zou moeten worden door meer bevoegdheden en andere procedures. Sommigen van hen vinden dat de kamer de hand in eigen boezem zou moeten steken en de bestaande bevoegdheden beter zou moeten benutten.

‘Het is een cultuurding, want we hebben al heel veel mogelijkheden. Het vergt van de kamerleden vooral dat ze de Europese ontwikkelingen volgen, kennen en ministers aanspreken. Wij hebben vergaande bevoegdheden om ministers opdrachten te geven richting Brussel of bepaalde standpunten in te nemen. Alleen krijgen zij in belangrijke mate de handen vrij. Als er nog wetgeving in ontwikkeling is dan wachten we het allemaal af. We zouden actiever moeten worden, we horen nu pas achteraf van wetgeving, We zoeken het veel te veel in structuren: dan gaan we een commissie oprichten die belangrijk werk gaat doen of dan gaan we een dubbelmandaat invoeren. Maar dat is een lapmiddel, want de Tweede Kamer heeft al veel bevoegdheden t.a.v. het doen en laten van de ministers in Brussel.’

Tenslotte wil een aantal kamerleden de band met het Europees parlement versterken, door vaker overleg te voeren met leden van het Europees Parlement. Ook pleit een aantal kamerleden voor de herinvoering van de mogelijkheid van een dubbelmandaat, waarbij leden van de Tweede Kamer tevens lid van het Europees Parlement zijn. Dat zien zij als de beste waarborg om werkelijk invloed uit te kunnen oefenen op het Europese besluitvormingsproces. Ook de Nationale Conventie pleit voor een herstel van de mogelijkheid van een dubbelmandaat om de band tussen het Nederlandse parlement en Europa te verstevigen. Volgens de Conventie snijdt het mes daarbij aan twee kanten. Het nationale parlement is beter op de hoogte van Europese ontwikkelingen en kan hierop beter invloed uitoefenen, terwijl het Europees parlement beter op de hoogte is van gedachten en ideeën die leven bij de volksvertegenwoordiging van hun lidstaten. De Conventie onderkent weliswaar dat dit leidt tot een vergrote werklast voor personen die het lid-

maatschap van beide parlementen combineren, maar denkt dat daaraan tegemoet kan worden gekomen door een goede regeling van werkzaamheden. Alle kamerleden is gevraagd of zij voor de herinvoering van het dubbelmandaat zijn en ook voor een uitbreiding van het spreekrecht van Nederlandse Europarlementariërs in de Tweede Kamer. Maar noch voor de uitbreiding van het spreekrecht (34 procent), noch voor de herinvoering van het dubbelmandaat (39 procent), is een meerderheid te vinden. Een aantal kamerleden licht ook ongevraagd toe waarom men tegenstander is van het dubbelmandaat. De meeste reacties komen erop neer dat de combinatie fysiek vrijwel niet op te brengen valt, met als gevolg dat geen van beide taken goed zal worden vervuld.

Eén van de kamerleden geeft echter als reden dat de herinvoering van het dubbelmandaat er nog meer dan nu al het geval is toe zal leiden dat ‘gewone’ kamerleden zich weinig aan Europa gelegen zullen laten liggen:

‘Ik ben er op tegen omdat de controletaak dan weer komt te liggen bij bepaalde personen. Stel dat we dat zouden gaan doen en we zouden het dubbelmandaat gaan invoeren, dan gaat de hele Kamer weer achterover leunen. Jan en Piet die hebben dubbelmandaat en die controleren wel wat er gaande is namens ons allemaal. Terwijl het enige dat werkt is dat alle kamerleden meer inzicht krijgen in wat er in Europa speelt op hun beleidsterreinen en daar ook voordurend naar vragen en ministers op aanspreken. Als de Europarlementariërs hier het woord komen voeren, dan worden we weer niet gedwongen om te weten wat er op Europees niveau speelt, want die Europarlementariërs komen het je wel vertellen.’

Dat brengt ons bij de laatste vraag van dit hoofdstuk: leunt het merendeel van de kamerleden inderdaad achterover wanneer het om Europese zaken gaat en laten zij de meningsvorming over Europese zaken de facto over aan enkele Europadeskundigen en de commissie voor Europese zaken?

In hun eigen perceptie is het in elk geval zeker niet zo dat kamerleden geen aandacht hebben voor Europese zaken. Op de vraag in hoeverre zij zich bezig houden met Europese zaken voor zover deze op hun beleidsterrein liggen, antwoordt 47 procent van de kamerleden dat zij zich daar in sterke mate mee bezig houden. Nog eens 43 procent zegt zich daar enigszins mee bezig te houden, terwijl de resterende 10 procent zich er niet of nauwelijks mee bezig houdt.

Ook in de fractievergaderingen blijken Europese zaken regelmatig aan de orde te komen, zij het ook weer niet erg frequent. Op de vraag hoe vaak vraagstukken die de Europese Unie betreffen aan bod komen in de vergaderingen van de fractie, geeft niet meer dan 15 procent als antwoord ‘elke week bij diverse agendapunten’. Volgens 55 procent komt dit soort vraag-

stukken ‘elke week wel een keer’ aan de orde, volgens de resterende 30 procent van de kamerleden komt dit ‘elke maand wel een keer’ of nog minder vaak voor. Uit de toelichtingen op deze vraag kan men opmaken dat Europese vraagstukken voornamelijk bij een vast agendapunt aan de orde komen, waarbij in sommige fracties ook partijgenoten die zitting hebben in het Europees parlement aan het woord kunnen komen, maar buiten dat vaste agendapunt om speelt Europa bij de meeste fracties blijkbaar nauwelijks een rol. Ten opzichte van 2000 lijkt de aandacht voor Europese zaken in de fractievergaderingen wel enigszins te zijn toegenomen, vooral bij het CDA en de VVD. Bij deze partijen is het percentage van de fractieleden dat aangeeft dat Europese zaken tenminste éénmaal per week aan de orde komen, respectievelijk gestegen van 66 tot 94 procent en van 71 tot 100 procent. Bij de PvdA zien we een dergelijke toename niet. In 2000 was het overeenkomstige cijfer 46 procent, in 2006 41 procent.

Tabel 6.5 Zwaartepunt parlementaire controle (%)

	2001				2006			
	Commissie Europese zaken	Betreffende commissie	Totaal	N	Commissie Europese zaken	Betreffende commissie	Totaal	N
Normatief	12	88	100	129	15	85	100	103
Feitelijk	32	68	100	114	48	52	100	97

Om te beoordelen in hoeverre de parlementaire controle ten aanzien van Europese zaken een zorg van de gehele Kamer is dan wel wordt overgelaten aan een beperkt aantal Europadeskundigen die elkaar treffen in de Commissie voor Europese zaken, is de kamerleden zowel in 2001 als 2006 gevraagd waar naar hun oordeel het zwaartepunt van de parlementaire controle zou moeten liggen, bij de commissie voor Europese zaken dan wel bij de betreffende vakcommissies. Vervolgens is gevraagd waar dit zwaartepunt feitelijk ligt.

Waar volgens de kamerleden het zwaartepunt zou moeten liggen, is glashelder: bij de vakcommissies. Maar of het zwaartepunt daar ook feitelijk ligt, is minder duidelijk. Ongeveer de helft van de kamerleden is er van overtuigd dat dit niet zo is en het zwaartepunt dus bij de commissie Europese zaken ligt. Opvallend is dat het aantal kamerleden dat een verschil tussen norm en feit ziet, sinds 2001 alleen maar is toegenomen.

Literatuur

- Aarts, C.W.A.M., en H. van der Kolk (red.). 2005. *Nederlanders en Europa*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dekker, P., S. Ederveen e.a. 2006. Divers Europa. De Europese Unie in de publieke opinie & Verscheidenheid in cultuur, economie en beleid. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kolk, H. van der, en C.W.A.M. Aarts. 2005. Inleiding. In: C.W.A.M. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Lindberg, L.N., en S.A. Scheingold (red.). 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Scheuer, A. 1995. A Political Community? In: H. Schmitt en J.J.A. Thomassen (red.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitt, H, en J.J.A Thomassen (red.). 1999. *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

¹ De hier ontbrekende kleinere partijen zijn weggelaten omdat het aantal kamerleden te klein was om verantwoorde conclusies toe te laten. Om dezelfde reden zijn de ChristenUnie en het SGP (in 2001 SGP,GPV en RPF) samengevoegd. Zowel op het niveau van de kamerleden als dat van de kiezers is het 'Europese' profiel van deze twee partijen vergelijkbaar, zij het dat het SGP meer geharnaste tegenstanders van Europese integratie in zijn gelederen telt dan de CU.

² Voor een meer uitvoerige analyse van dit verschijnsel en de gevolgen die dit heeft voor de effectiviteit van het proces van politieke representatie, zie J.J.A. Thomassen, *Citizens and the legitimacy of the European Union*. Rapport voor de WRR. Universiteit Twente, Enschede 2006.

³ 'Opgeschoven' moet men hier overigens niet letterlijk nemen. Het electoraat van iedere partij verandert in de loop van de tijd uiteraard gedeeltelijk van samenstelling.

7.

Tevredenheid en toekomstzorgen

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij een beeld geschetst van het functioneren van de Tweede Kamer en haar leden op basis van de meningen en percepties van de kamerleden zelf. Daarbij zijn een aantal belangrijke aspecten van het kamerwerk de revue gepasseerd: de relatie met de kiezers, de verhouding tot de twee andere staatsmachten, de werkwijze van de Kamer, de rol van politieke partijen en de verhouding tot de Europese Unie.

We hebben de kamerleden echter ook de gelegenheid gegeven om een samenvattend oordeel te geven over het functioneren van het Nederlandse parlement en meer in het algemeen van de democratie in Nederland. Ook hebben wij hun gevraagd hoe zij aankijken tegen de toekomst van het politieke bestel. Wat baart hun daarbij zorgen? Tenslotte hebben wij hun gevraagd wat naar hun oordeel het belangrijkste probleem is in Nederland. De antwoorden op deze vraag openen een venster op wat kamerleden als de politieke agenda van de nabije toekomst beschouwen.

Tevredenheid met het functioneren van het parlement en de democratie in Nederland

In tabel 7.1 is weergegeven hoe tevreden de leden van de Tweede Kamer waren met het functioneren van het parlement en van de democratie in Nederland, zowel in 2001 als 2006. Het is opmerkelijk hoe tevreden kamerleden met beide zijn, weliswaar niet zeer tevreden, maar wel tamelijk tevreden. In 2006 is niet minder dan 80 procent tamelijk of zeer tevreden met het functioneren van het parlement en een vrijwel gelijk percentage ook met het functioneren van de democratie. Daar heeft alle politieke tumult van de afgelopen jaren ook geen verandering in kunnen brengen, in elk geval geen duurzame verandering. In 2006 is de tevredenheid zelfs nog groter dan in 2001. Dat verschil wordt grotendeels verklaard door de positie van het CDA. In 2006 was meer dan 90 procent van de CDA-leden tevreden met het functioneren van zowel de democratie als het parlement. In 2001 was nog zo'n 40 procent van het CDA ontevreden met het functioneren van de democratie en 54 procent met het functioneren van het parlement. In beide gevallen heeft dit verschil tussen 2001 en 2006 ongetwijfeld te maken met de overgang van oppositie- naar regeringspartij. In de ogen van veel kamerleden van het CDA functioneren parlement en democratie blijkbaar beter wanneer hun partij deel uitmaakt van de regering. Bij PvdA en VVD is dat effect kleiner. Wellicht komt dat doordat deze partijen meer vertrouwd zijn met de rol van oppositiepartij. De onvrede over het functioneren van parlement en democratie zit voor het overige vooral bij de kleinere partijen.

Tabel 7.1 Tevredenheid met het functioneren van het parlement en van de democratie in Nederland (%)

	Tevredenheid met functioneren parlement		Tevredenheid met functioneren democratie	
	2001	2006	2001	2006
Zeer tevreden	2	2	17	11
Tamelijk tevreden	69	78	62	70
Niet erg tevreden	29	20	20	17
Helemaal niet tevreden	0	1	2	3
Totaal	100	101	101	101
N	134	113	135	113

Ten aanzien van het functioneren van het parlement is de kamerleden vervolgens gevraagd hun antwoord toe te lichten. De antwoorden op deze vervolgvraag zijn gegroepeerd in tabel 7.2.

Gezien de grote tevredenheid met het functioneren van het parlement levert dat begrijpelijkerwijs veel antwoorden op ter toelichting van dat positieve oordeel, maar de meeste van deze toelichtingen zijn weinig specifiek. Veel Kamerleden baseren hun tevredenheid op een vergelijkend oordeel:

‘Als je het vergelijkt met parlementen in omliggende landen, zoals Frankrijk, Engeland maar ook Duitsland, vind ik dat het parlement wel een sterke rol speelt. In Engeland is er toch veel show en is het leuk om naar te kijken, maar staat het parlement toch sterk buitenspel vanwege de één-partijen-regering en het monisme. In Frankrijk staat het parlement helemaal buitenspel en ligt in sterke mate de macht bij de regering en de president. Het Duitse parlement is vergelijkbaar, maar daar hebben ze weer een Eerste Kamer die zeer machtig is en grote invloed heeft. Dat heeft soms ook een verlammeende werking.’

‘Als lid van de interparlementaire unie ben ik vaak op bezoek geweest bij andere parlementen. Het Nederlands parlement heeft redelijk wat in de melk te brokkelen. En als zodanig ben ik redelijk tevreden.’

Maar de meeste kamerleden gebruiken de mogelijkheid hun antwoord toe te lichten toch vooral om uit te leggen waarom ze niet ‘zeer tevreden’ zijn maar ‘slechts’ ‘tamelijk tevreden’. Deze nuanceringen en soms ronduit negatieve evaluaties zijn in de resterende categorieën van tabel 7.2 terug te vinden. De meeste antwoorden hebben betrekking op de werkwijze van de Tweede Kamer. Niet minder dan 37 procent van de kamerleden die een antwoord op deze vraag hebben gegeven, noemt het najagen van de waan van de dag, het hype-gedrag, het zich laten sturen door de berichtgeving in de media als een negatief aspect van het functioneren van het parlement. Dit kwam in hoofdstuk 4 ook al aan de orde. Kamerleden ergeren zich hier vooral aan omdat de Kamer daardoor in haar functioneren vervalt in details

en pietluttigheden waardoor de werkelijke maatschappelijke vraagstukken nauwelijks aan de orde komen. De frequentie waarmee dit probleem wordt genoemd, veelal in vrijwel dezelfde bewoordingen, geeft aan hoe hoog veel kamerleden dit zit.

In vergelijking hiermee vallen alle andere klachten over de werkwijze van het parlement, zoals een gebrek aan efficiency en ondersteuning, in het niet. In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat veel kamerleden ontevreden zijn over de monistische relatie tussen de regering en de regeringspartijen in de Tweede Kamer. Ook in antwoord op deze vraag beklagt veertien procent van de kamerleden zich hier wederom over. Een enkel kamerlid verwijt de regeringspartijen daarbij dat ze ieder serieus debat over het regeringsbeleid in feite frustreren. Opvallend genoeg komt de relatie met de kiezers in de antwoorden op deze vraag nauwelijks voor. Slechts een paar kamerleden verwijzen naar de ‘kloof’. Al te verwonderlijk is dit overigens niet omdat de vraag over de tevredenheid met het functioneren van het parlement werd gesteld in de context van de werkwijze van het parlement.

Tabel 7.2 Toelichting op tevredenheid met het functioneren van het parlement (%)

	% van de antwoorden	% van de kamerleden
Functioneert vergelijkenderwijs goed	34	45
Teveel waan van de dag, teveel spoeddebatten, te veel details	28	37
Niet efficiënt genoeg	6	8
Te weinig ondersteuning	4	5
Teveel monisme	10	14
Kloof	3	4
Overige	15	19
Totaal	100	132
N	144	108

Tabel 7.3 Wat moet er gebeuren om het parlement beter te laten functioneren? (%)

	% van de antwoorden	% van de kamerleden
Minder op de waan van de dag reageren, mogelijkheden spoeddebat verminderen, vragenuurtje afschaffen	14	18
Meer op hoofdlijnen werken	12	15
Betere ondersteuning	26	33
Regeerakkoorden terugdringen	4	5
Betere communicatie met burgers	8	10
Overige	36	46
Totaal	100	127
N	121	95

Vervolgens is de kamerleden gevraagd wat er zou moeten gebeuren om het parlement beter te laten functioneren. Deze vraag leverde een zo groot scala aan antwoorden op dat veel van de antwoorden niet tot een gemeenschappelijke noemer zijn terug te brengen. Vandaar dat de categorie ‘overige’ zo groot is. Daarbij zit overigens een aantal interessante suggesties. Zo ergert een aantal kamerleden zich aan het feit dat men zo vaak in Den Haag moet zijn, soms alleen maar om een stemming af te wachten:

‘Waar ik dus ontzettend last van heb is het feit dat ik als regionaal kamerlid drie dagen en vijf avonden niet in staat ben om regionale activiteiten te combineren met mijn werk als kamerlid vanwege de fysieke afstand. Dat betekent dat je af en toe niet naar die maatschappelijke organisaties toe kunt waar je toch eigenlijk heel graag zou willen zijn, vanwege de stemmingen in de kamer. Ik zou ontzettend graag willen dat stemmen op afstand mogelijk zou zijn. Of stemmen bij volmacht. In plaats van gedwongen Haagarrest.’

Naast het stemmen op afstand worden ook de invoering van elektronisch stemmen en meer in zijn algemeenheid de verbetering van de elektronische voorzieningen in de kamer door meerdere leden genoemd. Ook het uittreden van kamerleden die vervolgens als éénmansfractie verder gaan, ook door het Burgerforum bekritiseerd, is voor veel kamerleden een bron van ergernis:

‘Ten aanzien van uitgetreden leden zou het beleid moeten veranderen. Waar deze personen tegenwoordig eenmansfracties vormen, zouden in de toekomst mensen die het niet langer eens zijn met de partij uit de Kamer moeten vertrekken.’

Zoals te verwachten viel, vormen de meest voorkomende reacties echter een spiegelbeeld van de nuances op de tevredenheid met het functioneren van het parlement die in antwoord op de vorige vraag werden geuit. Vooral de ondersteuning zou moeten verbeteren. Daaraan hebben we in hoofdstuk 4 al uitvoerig aandacht besteed.

Daarnaast is de waan van de dag en de aandacht voor details in plaats van de hoofdlijnen van beleid wederom de belangrijkste boosdoener. Een aantal kamerleden roept op tot zelfbeperking en zou het vragenuurtje willen afschaffen en de drempel voor het aanvragen van een spoeddebat weer willen verhogen. Enkele kamerleden zouden het vragenuurtje willen vervangen door een wekelijks debat met de minister-president. Eén kamerlid vat de belangrijkste grieven als volgt samen:

‘Ik ben voor het beperken van het gebruik van allerlei parlementaire middelen. Er zijn kamerleden die bijna dagelijks een schriftelijke vraag stellen waardoor dit instrument helemaal wordt uitgehold. Het misbruik van het mondelinge vragenuurtje. En het steeds opnieuw aanvragen van spoeddebatten. We hebben dus de hele mooie parlementaire instituten uitgehold doordat we het voor flauwekuldingen

gebruiken. Het gebeurt hier wel dat we een debat hebben gehad en dat een week later op hetzelfde onderwerp weer een debat wordt aangevraagd omdat er een of andere journalist nog weer iets over geschreven heeft. Ik vind dat de leden van het parlement zich zouden moeten beperken.’

Naast deze suggesties voor verbeteringen die de werkwijze van het parlement betreffen, noemt vijf procent van de kamerleden het terugdringen van de rol van regeerakkoorden als een belangrijke verbetering van het functioneren van het parlement.

Daarnaast vindt tien procent van de kamerleden dat de communicatie met de burgers en de voeling met de samenleving verbeterd moeten worden:

‘Kamerleden mogen ook wel vaker laten blijken dat ze gevoel hebben voor wat er in de maatschappij leeft. Wat dat betreft zit het hier wel heel erg op een eilandje. We moeten dat tonen door dat niet allemaal aan de pers over te laten maar ook zelf te kijken: meer werkbezoeken, meer excursies en ook als Kamer meer naar buiten. Want dat is ook dramatisch, als je ziet hoe dat in de afgelopen jaren is gegaan in de Kamer met werkbezoeken die gepland werden namens commissies. Deelname was schandalig laag, je krijgt daar geen mens voor op de been, tenzij er partijpolitieke winst te behalen valt.’

Tabel 7.4 Wat moet er gebeuren om de democratie beter te laten functioneren? (%)

	% van de antwoorden	% van de kamerleden
Betere communicatie met kiezers	19	23
Meer betrokkenheid burgers	15	18
Stelselherziening onzinnig, helpt niet	14	17
Meer invloed van burgers, wel stelselherziening	22	26
Betere controle van regering door parlement	6	7
Verbetering werk van het parlement	14	16
Terugdringen waan van de dag	10	11
Totaal	100	118
N	124	104

Ook de vraag naar de tevredenheid met het functioneren van de democratie kreeg een vervolg met de vraag wat er zou moeten gebeuren om deze beter te laten functioneren. Ook in antwoord op deze vraag wordt weer verwezen naar een betere werkwijze van het parlement, het terugdringen van de waan van de dag en een betere controle van de regering door het parlement, maar het leeuwendeel van de antwoorden op deze vraag heeft toch betrekking op de relatie met de kiezers.

Deze vraag werd gesteld onmiddellijk na een aantal vragen over institutionele hervormingen. Dat is ongetwijfeld de reden waarom 17 procent van de kamerleden de kans aangrijpt om uit te leggen waarom zij daar niets in zien:

‘Die stelsel­discussie is een beetje onzinnig. Een heleboel Britten willen af van hun districtenstelsel en dan krijgen we in Nederland discussie ‘is dat niet interessant om in te voeren?’. Zwitsers hebben problemen met de enorm vele referenda. Dat willen zij eigenlijk terugbrengen en Nederlanders zeggen: ‘moeten wij eigenlijk geen referenda hebben?’. De structuur van de democratie is veel minder belangrijk dan de betrokkenheid van burgers.’

‘Kritiek op de democratie is van alle tijden. Het is een maatschappelijk probleem. (...) Kamerleden moeten volgens mij door alles heen hun eigen geweten volgen, lange-termijn denken en niet bang zijn voor korte-termijn kritiek. Institutionele veranderingen zullen alleen leiden tot teleurstelling en de wens tot meer institutionele verandering.’

‘De vraag is of er in structuren oplossingen te vinden zijn voor het beter laten functioneren van de democratie. Zit het ook niet veel meer in de cultuur? Zit het ook niet veel meer in het verwachtingspatroon dat mensen hebben van een democratie en van politici?’

‘Politici moeten hun taakinvulling veranderen want het draait volledig om vertrouwen. Institutionele veranderingen zijn slechts schijnoplossingen.’

Een kwart van de kamerleden daarentegen stelt expliciet dat de rol van de kiezers in het politieke besluitvormingsproces versterkt moet worden, al dan niet via staatkundige vernieuwing.¹

Verder valt op dat veel kamerleden geneigd zijn de verbetering in de relatie tussen kiezers en gekozenen erg ‘top down’ (‘we moeten het de kiezers allemaal beter uitleggen’) te benaderen, dan wel de verbetering eenzijdig bij de kiezers zoeken.

Enkele voorbeelden hiervan:

‘Je zult de kiezer duidelijk moeten maken dat politiek niet veel anders is als wat thuis gebeurt aan de keukentafel wanneer een gezin van vier personen een vakantiebestemming moet kiezen en ze willen alle vier een andere kant op. Je hebt maar één vakantie, dus je zult eruit moeten komen. Ik beschouw dat ook een beetje als een pedagogische taak.’

‘Ik denk dat je nog meer dan voorheen de contacten met de mensen zelf moet intensiveren. En mensen deelgenoot maken van de besluitvormingstrajecten en mensen ook proberen te laten nadenken over ideeën die je zelf soms ook hebt, waarvan je vindt dat dat eigenlijk gedragen zou moeten worden door de hele bevolking.’

‘De burger zou zich meer in de politiek moeten verdiepen. Ik vind dat de burger zich te veel als consument gedraagt. De burger komt hier alleen maar halen en wij moeten brengen.’

‘De democratie zoals wij die met elkaar hebben ingericht, zou prominenter op het curriculum moeten staan van scholen. Op de lagere school en op de middelbare school. Het is een groot goed dat je een parlementaire democratie hebt in Nederland, maar de kennis ervan is beperkt.’

Kamerleden zien dus veel mogelijkheden voor verbetering, zowel in het functioneren van onze democratie in het algemeen als in het functioneren van het parlement in het bijzonder. Bijna steeds werden deze mogelijke verbeteringen echter genoemd in de context van, hooguit als nuance op, een opvallende tevredenheid met het functioneren van parlement en democratie.

Toekomstzorgen

Die tevredenheid van Nederlandse kamerleden over het functioneren van onze democratie en van ons parlement komt nog duidelijker uit de verf wanneer wij hun vragen naar hun zorgen over de toekomst van ons politieke bestel en de antwoorden vergelijken met die van hun Duitse en Zweedse collega's op een identieke vraag.

Bij elk van de potentiële zorgpunten is de bezorgdheid in de Nederlandse Tweede Kamer kleiner dan in de Duitse *Bundestag* of in de Zweedse *Riksdag*. Nederlandse kamerleden hebben nog de meeste zorg over het groeiend wantrouwen in henzelf: 65 procent heeft daarover zeer veel of vrij veel zorgen. Maar in Zweden en Duitsland is dat percentage duidelijk hoger (respectievelijk 77 en 83 procent). Bijna alle Zweedse parlementariërs (92 procent) maken zich zeer of vrij veel zorgen over de groei van extremistische bewegingen, terwijl die zorg slechts door 30 procent van onze kamerleden wordt gedeeld. Alleen over de afbrokkeling van de nationale autonomie is er geen bezorgde meerderheid onder de Duitse en Zweedse parlementariërs, maar ook hier zijn hun Nederlandse collega's nog minder bezorgd. Over de negen 'zorgpunten' in tabel 7.5 berekend is het gemiddelde percentage dat daarbij zeer veel zorg of vrij veel zorg heeft in Zweden 76 procent, in Duitsland 72 procent, en in Nederland slechts 47 procent. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat ons bestel zoveel beter functioneert dan het Zweedse of Duitse politieke systeem: gemeten naar bijvoorbeeld het aantal leden zijn politieke partijen in Nederland veel zwakker dan in Zweden of Duitsland. Toch ziet slechts een nipte minderheid (49 procent) van de Nederlandse kamerleden de verzwakking van politieke partijen als een probleem, terwijl zeven van de tien Zweedse en Duitse parlementariërs dit als zorgelijk ervaren.

Tabel 7.5 Zorgen om de toekomst van het politieke bestel, Nederland (2006), Duitsland (2003), Zweden (2002) (%)

	Zeer veel zorgen			Vrij veel zorgen			Niet erg veel zorgen			Helemaal geen zorgen		
	N L	D	Z w	N L	D	Z w	N L	D	Z w	N L	D	Z w
Groeiend wantrouwen in politici	17	17	25	48	66	52	29	17	21	6	0	2
Politieke onverschilligheid van veel burgers	13	45	41	46	46	43	37	10	15	5	0	1
Toename populisme	13	40	46	42	46	48	41	13	6	5	1	0
Groeiende invloed massa media	12	39	34	39	45	40	45	15	25	5	2	1
Daling opkomst bij verkiezingen	12	32	58	38	48	33	42	19	8	8	2	1
Verzwakking politieke partijen	7	13	18	42	59	52	45	26	27	6	3	3
Groei extreme politieke bewegingen	5	21	53	25	32	39	61	45	8	8	3	0
Toegenomen invloed financiële markten	3	22	19	35	37	34	61	38	43	11	4	4
Afbrokkeling nationale autonomie	2	7	16	21	29	29	66	55	49	12	9	6

In de Tweede Kamer wordt de zorg over het afnemend vertrouwen in politici breed gedeeld, maar verder variëren de toekomstzorgen enigszins naar fractie. Binnen het CDA bestaat relatief de meeste zorg over de politieke onverschilligheid van burgers, over het populisme en over de groeiende invloed van de media. Dat zijn juist onderwerpen waarover bij de PvdA betrekkelijk weinig zorg heerst. In die fractie bestaat meer dan bij andere fracties bezorgdheid over de opkomst bij verkiezingen. Bij de VVD bestaat daarover weer weinig zorg. De VVD valt toch op doordat de bezorgdheid bij veel onderwerpen minder dan gemiddeld is (vooral ten aanzien van de invloed van financiële markten, maar ook bij toenemend extremisme en invloed van de media). De SP onderscheidt zich door zorg over globalisering: de afbrokkeling van de nationale autonomie en de invloed van de financiële markten.

Deze vraag naar toekomstzorgen was expliciet gericht op ons politieke bestel. De kamerleden is ook gevraagd naar wat zij in het algemeen als het belangrijkste probleem in ons land beschouwen. Dit was een open vraag, zon-

der dat de kamerleden bepaalde antwoordcategorieën kregen voorgelegd. De toekomstzorgen over ons politiek bestel blijken dan door slechts weinig kamerleden als het belangrijkste probleem van ons land gezien te worden (7 procent).

Tabel 7.6 Belangrijkste probleem in Nederland (%)

	% van de antwoorden	% van de kamerleden
Ontbreken van gemeenschapszin; gebrekkige integratie; polarisatie; tweedeling	34	71
Doorgesloten individualisering	2	4
Normverlies, 'huftegrigheid', verharding	6	10
Onveiligheid, criminaliteit, terrorisme	7	15
Kwaliteit onderwijs	7	15
Armoede, ongelijkheid	6	12
Vergrijzing/ontgroening	4	9
Milieu	3	8
Kwaliteit (gezondheids)zorg	3	6
Kwaliteit politiek/politiek bestel	3	7
Arbeidsmarkt	3	7
Diverse overige problemen	22	44
Totaal	100	208
N	231	110

Kamerleden noemen een groot aantal heel diverse onderwerpen: de houdbaarheid van de welvaartstaat, de woningmarkt, het energievraagstuk, globalisering, vastlopende mobiliteit, de staatsschuld, Europese integratie, gebrek aan ambitie en ondernemingszin, etc. De onderwerpen die door meerdere kamerleden zijn genoemd als het belangrijkste probleem in ons land zijn in tabel 7.6 opgenomen. Het is opvallend hoezeer de samenleving als zodanig als belangrijkste probleem wordt genoemd: 71 procent van de kamerleden noemt, vaak naast een of meer andere problemen, gebrekkige sociale cohesie: van alle genoemde problemen is dat 34 procent. Die 34 procent van de antwoorden met een expliciete verwijzing naar tekortschietende gemeenschapszin, integratie, etc. is nog een onderschatting: veel van de antwoorden die onder 'armoede', 'arbeidsmarkt', of 'onveiligheid' zijn gerubriceerd impliceren ook dat de gemeenschap in dat opzicht onvoldoende functioneert. Problemen met betrekking tot normverlies en 'huftegrigheid', en verwijzingen naar een te ver doorgesloten individualisering kunnen er ook bij worden opgeteld. Slechts één enkel kamerlid maakt zich nog zorgen over de 'ontplooiing van het individu'.

Een belangrijk deel van de bezorgdheid over gebrekkige sociale cohesie heeft betrekking op de problematiek van de multi-culturele samenleving:

‘Dat nieuwkomers geen onderdeel van de samenleving worden. Dus dat zij zich niet aanpassen aan de manier waarop Nederlanders met elkaar omgaan, een aparte groep blijven, in eigen buurten blijven wonen. Het is een soort vrijwillige apartheid die ontstaat en dat baart mij veel zorgen.’

‘Laat ik het heel dramatisch stellen: een dreigende burgeroorlog rond de Islam en radicalisering. ‘Burgeroorlog’ klinkt heel zwaar, maar ik ben ontzettend geschrokken van een onderzoek waaruit bleek dat 40 procent van de Marokkaanse jongeren onze westerse waarden en democratie volstrekt afwijzen. Dat is een signaal: zij voelen zich afgewezen, dus wijzen zij ons af als dominante cultuur. Ik vind het belangrijk dat iedereen het gevoel heeft dat ze hier in Nederland mogen zijn en dat is de laatste jaren erg afgebrokkeld.’

Maar in de meeste antwoorden is de integratie van allochtonen slechts een (belangrijk) onderdeel van de problematiek:

‘De polarisatie tussen groepen, autochtoon-allochtoon, maar ook steeds meer de in- en de outsiders, dus de mensen die het goed hebben en de mensen die het niet goed hebben.’

‘Het belangrijkste probleem in ons land is de tweedeling. Hiermee bedoel ik een sociaal-economische, maar ook een culturele tweedeling. Mensen kunnen niet mee doen of worden uitgesloten, ook om culturele redenen. Het is gewoon erg zorgelijk dat mensen elkaar toch steeds minder verstaan.’

‘Segregatie is het belangrijkste probleem. De samenleving valt uit elkaar langs etnische, religieuze en sociaal-economische lijnen, en deze drie scheidslijnen vallen ook nog eens samen. Iedereen weet dat het gebeurt, maar er zijn nauwelijks oplossingen voor.’

Soms ontbreken verwijzingen naar de multi-culturele samenleving zelfs:

‘Segregatie, een gedeelde stad. Het feit dat je daar aan een postcode kunt zien wat je toekomstkansen zijn. Aan de ene kant frustreert dat de Nederlandse droom dat iedereen de kans moet hebben om maatschappelijk te stijgen. En aan de andere kant wordt je als samenleving heel kwetsbaar als maatschappelijke groeperingen volstrekt (los) van elkaar komen te leven. Als er dan een keer een dreiging van buitenaf is of tegenslag, dan hebben we niets meer aan elkaar.’

‘De sociale desintegratie, het gebrek aan gemeenschapsgevoel, de ‘ikke’ mentaliteit. En het onfatsoen dat daaruit voortvloeit. Mensen hebben weinig respect meer voor anderen.’

‘De geringe gemeenschapszin en beperkte betrokkenheid tot elkaar is een groot maatschappelijk probleem. Het toenemende eigenbelang. Het is teveel de overheid die moet interveniëren en die verantwoordelijkheid neemt, terwijl die verantwoordelijkheid in de samenleving gelegd moet worden.’

Voor zover uit de antwoorden naar het belangrijkste probleem in ons land een politieke agenda kan worden gedestilleerd is het een communautaristische agenda: tegengaan van de vergruizing van de samenleving. In die zin vormden deze antwoorden van kamerleden, gegeven in de opmaat naar de verkiezingscampagne van 2006, ook een voorbode van de agenda van het kabinet Balkenende IV. Het motto van het regeerakkoord van de coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie is ‘Samen werken, Samen leven. Opmerkelijk is wel dat die agenda in ons onderzoek niet bijster uniek was voor de coalitie-partijen van nu. Zij werd ook gedeeld door kamerleden van wat nu oppositie-partijen zijn. Enkele voorbeelden van VVD-kamerleden:

‘Het grootste probleem is dat mensen enorm knokken voor hun eigen belangen en dat de betrokkenheid met Nederland erg afneemt.’

‘Het belangrijkste probleem is dat we in Nederland aan het zoeken zijn naar een nieuwe balans tussen het individuele belang, het individu, en het collectief belang, de plek van het individu in de samenleving.’

Als dit soort zorgen ook gedeeld wordt door de op 22 november 2006 nieuw verkozen Tweede Kamer lijkt het debat de komende jaren niet zozeer te zullen gaan over de vraag of gebrekkige sociale cohesie wel het belangrijkste probleem is, maar hooguit over de vraag in welke richting de oplossingen gezocht moeten worden.

¹ Hieruit mag men overigens niet afleiden dat slechts een kwart van de kamerleden een voorstander is van enige vorm van staatkundige vernieuwing. Omdat deze vraag gesteld is onmiddellijk na een aantal vragen over staatkundige vernieuwingen zullen vele kamerleden die het met de daar genoemde voorstellen eens waren er geen behoefte aan gehad hebben dit nog eens tot uitdrukking te brengen.

Samenvatting

2. Kamerleden, kiezers en ‘de kloof’

- De meeste kamerleden (58 procent) beschouwen zichzelf in de eerste plaats als vertegenwoordiger van de kiezers van hun politieke partij. Een minderheid (39 procent) ziet zich vooral als vertegenwoordiger van alle kiezers.
- Als zich een verschil voordoet tussen hun eigen mening en de mening van de kiezers van hun partij, kiest de helft van de kamerleden ervoor hun eigen mening te volgen. Een kleine twintig procent meent de mening van de kiezers te moeten volgen. Dit percentage is in de loop van de jaren wel geleidelijk gestegen. In 1972 was het nog slechts 7 procent.
- Tweederde van de kamerleden is ervan overtuigd dat er een ‘kloof’ bestaat tussen kiezers en gekozenen. Hier is ten opzichte van 2001 nauwelijks verandering in gekomen.
- Over de oorzaken van de kloof verschillen de meningen. De helft van de kamerleden die een oorzaak noemen, zoekt deze bij zichzelf en meer in het algemeen bij ‘de politiek’. Maar de andere helft zoekt de oorzaak bij de burgers. Deze zouden onvoldoende geïnteresseerd zijn in de politiek en een gebrek aan kennis hebben.
- Burgers hebben weinig vertrouwen in politici en politieke partijen, maar dat is wederzijds. Een grote meerderheid van de kamerleden is ervan overtuigd dat de meeste burgers meer letten op hun eigen belang dan op het algemeen belang. Ook zouden de meeste burgers te veel van politici verwachten.
- In de wijze waarop journalisten verslag doen van de politiek zien vrijwel alle kamerleden een belangrijke oorzaak van het dalend vertrouwen in politici en politieke partijen.
- Onder kamerleden is weinig steun te vinden voor staatkundige vernieuwingen die de rol van burgers in het politieke besluitvormingsproces zouden kunnen versterken. Noch voor een consultatief noch voor een beslissend correctief referendum is een meerderheid te vinden. In de fractie van de PvdA bestaat wel een meerderheid voor een raadgevend, maar niet voor een correctief referendum. Voor de invoering van een districtenstelsel naar Duits model tekent zich wel een krappe meerderheid af. Bij GroenLinks, de SP en D66 kan een aantal staatkundige vernieuwingen wel op een meerderheid rekenen.

3. Machtenscheiding onder druk

- Kamerleden zien een grote discrepantie tussen de meest wenselijke verhouding van parlement tot regering (dualisme: de Tweede Kamer als geheel staat tegenover het kabinet) en de feitelijke verhouding (monisme: kabinet plus regeringsfracties staan tegenover de oppositie): in 2006 vindt een meerderheid (51 procent) van de kamerleden dat de regering en de regeringsfracties het overheidsbeleid feitelijk bepalen terwijl slechts 12 procent dat ook wenselijk vindt.
- Door de jaren heen worden steeds meer kamerleden kritisch ten opzichte van het regeerakkoord: in 1990 was nog een meerderheid (51 procent) van de kamerleden het niet eens met de stelling dat regeerakkoorden ten koste gaan van de controlerende taak van het parlement; in 2006 is dat teruggelopen tot 36 procent. 79 procent is van mening dat minder strakke regeerakkoorden goed zouden zijn voor de parlementaire democratie.
- Bij kamerleden van CDA, PvdA en D66 hangt het oordeel over regeerakkoorden sterk af van regeringsdeelname: tot vier keer zo kritisch in de oppositiebankjes dan als regeringspartij. Bij de VVD is dit patroon niet zo duidelijk.
- Er is weinig enthousiasme onder kamerleden voor het voorstel van de Nationale Conventie om het regeerakkoord tussen fracties te vervangen door een regeerprogramma van kandidaat-ministers (35 procent); de helft van de kamerleden steunt invoering van hoorzittingen met kandidaat ministers.
- Volgens kamerleden is de verhouding tussen regering en parlement aanmerkelijk dualistischer bij affaires en parlementaire enquêtes.
- Verkoking naar beleidssectoren in de verhouding tussen regering en parlement komt in het Parlementsonderzoek niet sterk naar voren. Mogelijk hebben hervormingen in de werkwijze (met name de vermindering van het aantal commissies) dit patroon doorbroken.
- In plaats van groeiende irritatie over de rol van de rechterlijke macht is eerder sprake van een toenemende acceptatie: slechts een derde van de kamerleden vindt in 2006 dat de slagvaardigheid van de overheid in gevaar komt door rechtsbescherming, en tweederde vindt dat het parlement zich in beginsel moet neerleggen bij de uitleg die rechters aan wetgeving geven.
- Invoering van toetsingsrecht wordt nog wel door een meerderheid van de kamerleden afgewezen, maar het verzet slinkt van 68 procent in 1990 naar 51 procent in 2006.

4. Werkwijze ter discussie

- De Tweede Kamer heeft steeds minder moeite met het bestaan van de Eerste Kamer: in 1979 was nog een meerderheid van de kamerleden voor afschaffing, in 2006 vindt tweederde afschaffing van de Eerste Kamer onwenselijk. De toename van steun voor de Eerste Kamer is het sterkst bij de PvdA fractie.
- Invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer, zoals bepleit door de Nationale Conventie, wordt door een meerderheid van de Tweede Kamerleden onwenselijk gevonden. Het maakt daarbij niet uit of het terugzendrecht gekoppeld wordt aan afschaffing of handhaving van het laatste woord bij de Eerste Kamer.
- Ten aanzien van de effectiviteit van verschillende parlementaire rechten doen zich twee opvallende verschuivingen voor met eerder onderzoek in 1990: het stellen van mondelinge vragen wordt door de kamerleden nu aanzienlijk minder effectief geacht terwijl het houden van hoorzittingen nu veel effectiever wordt gevonden.
- Van recente wijzigingen in de werkwijze van de Kamer worden de instelling van themacommissies en van het houden van een hoofdlijnen debat over een wetsvoorstel voordat een Kamercommissie dat voorstel gaat behandelen als duidelijke verbeteringen gezien. De ‘Dag van de Verantwoording’, het burgerinitiatief, en het houden van een spoeddebat als 30 kamerleden daarom vragen worden door de meeste kamerleden juist niet als verbeteringen aangemerkt.
- Tweederde van de kamerleden is tegenstander van een verkleining van de Tweede Kamer.
- Er is brede steun (70 procent) voor invoering van elektronisch stemmen waarbij het stemgedrag van elk individueel kamerlid bij iedere stemming wordt geregistreerd.
- De wens voor betere ondersteuning van kamerleden wordt breed gedeeld, met uitzondering van uitbreiding van de griffie. Vooral uitbreiding van de Dienst Verificatie en Onderzoek wordt wenselijk geacht.
- Zelfkritiek van kamerleden betreft vooral hun omgang met de media: 80 procent vindt dat kamerleden te veel reageren op incidenten en berichten in de media, 60 procent zegt dat Kamervragen worden gesteld om in de publiciteit te komen in plaats van informatie te vragen. Ten opzichte van eerder onderzoek neemt deze zelfkritiek ook toe.

5. Fractiediscipline: steen des aanstoots?

- Driekwart van de kamerleden is tevreden over de huidige mate van fractiediscipline. Onder VVD-kamerleden is er de minste tevredenheid (53 procent): 29 procent van hen wil juist een strakkere fractiediscipline.
- De tevredenheid met de huidige mate van fractiediscipline is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat de fractieleiding slechts zelden naar dwangmiddelen hoeft te grijpen: bij politiek geladen punten zijn de fracties uit zichzelf opvallend eensgezind; bij politiek minder controversiële punten heerst er een sterke arbeidsverdeling en volgt men de eigen woordvoerder; en als er toch verschil van mening is vinden kamerleden zelf dat zij de fractielijn moeten volgen tenzij er grote principes in het geding zijn.
- Het is opvallend dat in alle onderzoeken tussen 1972 en 2006 de CDA-fractie (in 1972 KVP, ARP en CHU samen) de minste consensus vertoont ten aanzien van religieus-ethische kwesties (abortus en euthanasie).
- Tussen 2001 en 2006 is er een toegenomen verdeeldheid in de fracties van CDA, PvdA en VVD over Europese integratie, en in de fracties van CDA en PvdA over de integratie van allochtonen.
- Kamerleden die de voorkeursdrempel hebben gehaald zijn iets minder geneigd om bij verschil van mening met de fractie zonder meer het fractiestandpunt te volgen.
- Binnen fracties komt het zwaartepunt in de besluitvorming steeds meer bij fractiespecialisten te liggen (8 procent in 1979; 34 procent in 2006).

6. Europa: blinde vlek?

- In vergelijking met 2002 is bij de aanhang van de meeste politieke partijen de tegenzin tegen een verdergaande Europese integratie toegenomen. De kamerleden van de meeste partijen lijken hun kiezers hierin gevolgd te zijn, waarschijnlijk tengevolge van de uitslag van het referendum over het grondwettelijk verdrag in 2005.
- Kamerleden hebben verschillende lessen uit het referendum getrokken. Een kwart van hen noemt als belangrijkste les dat er slecht met de kiezers gecommuniceerd is. 'Europa' moet beter verkocht worden. Eenvijfde van de kamerleden vindt dat burgers een grotere rol moeten krijgen in het politieke besluitvormingsproces ten aanzien van Europa. Op zijn minst zal er een groter draagvlak bij de burgers gezocht moeten worden.
- Een kwart van de kamerleden wil inhoudelijke lessen trekken uit het referendum. Naar hun mening is de uitslag van het referendum een signaal

dat zowel de uitbreiding van de Unie als het tempo waarin bevoegdheden aan 'Brussel' zijn overgedragen te snel zijn gegaan.

- Maar voor de meeste kamerleden wil dat niet zeggen dat zij nog eens om zo'n signaal verlegen zitten. Een ruime meerderheid van de kamerleden vindt dat het referendum niet voor herhaling vatbaar is. Veel kamerleden vinden een referendum geen geschikt instrument voor zo'n ingewikkeld onderwerp. Bovendien vermoeden zij dat veel kiezers tegengestemd hebben om redenen die niets met het grondwettelijk verdrag te maken hadden.
- Bijna 80 procent van de kamerleden vindt dat de Tweede Kamer te weinig controle uitoefent op de opstelling van de Nederlandse regering in de Raad van Ministers van de Europese Unie. Daar is in de loop van de tijd geen verbetering in gekomen. In 1990 en in 2001 waren kamerleden in dit opzicht al even negatief.

7. Tevredenheid en toekomstzorgen

- Het overgrote deel van de kamerleden (80 procent) is tevreden zowel met het functioneren van het parlement als met het functioneren van de democratie in Nederland. De tevredenheid is zelfs nog iets groter dan in 2001.
- Kamerleden nuanceren die tevredenheid overigens wel. Verreweg de grootste bron van ergernis over het functioneren van het parlement is het najagen van de waan van de dag.
- Veel kamerleden noemen dan ook het minder najagen van de waan van de dag en het meer werken op hoofdlijnen, het afschaffen van het vragenuurtje en het verhogen van de drempel om een spoeddebat aan te kunnen vragen als belangrijke mogelijkheden om het parlement beter te laten functioneren.
- Daarnaast wordt ook een betere ondersteuning als een belangrijke voorwaarde voor een beter functionerend parlement gezien.
- In antwoord op de vraag hoe het functioneren van de democratie in Nederland verbeterd zou kunnen worden, wordt vooral gewezen op de relatie tussen kiezers en gekozenen. De communicatie van kamerleden met de kiezers zou verbeterd moeten worden. Ook zouden burgers meer politieke betrokkenheid moeten tonen.
- Een kwart van de kamerleden wijst erop dat de democratie beter zou functioneren als burgers meer invloed zouden krijgen in het politieke besluitvormingsproces, al dan niet door middel van staatkundige vernieuwing.

- In vergelijking met Duitse en Zweedse parlementariërs hebben Nederlandse kamerleden gemiddeld veel minder zorgen over het politieke bestel.
- Kamerleden hebben de meeste zorgen over het groeiend wantrouwen in politici, de politieke onverschilligheid van burgers, en een toename van populisme.
- De minste bezorgdheid is er over de afbrokkeling van de nationale autonomie, de toegenomen invloed van financiële markten en de groei van extremistische bewegingen.
- Gevraagd naar het belangrijkste probleem van ons land is met afstand het meest genoemde probleem het gebrek aan sociale cohesie (gebrek aan integratie en gemeenschapszin, tweedeling, polarisatie, etc.).

Bijlage

Publicaties (mede) op basis van Parlementsonderzoeken 1968, 1972, 1979, 1990, 2001 (selectie)

- Andeweg, R.B. 1992. Executive-Legislative Relations in the Netherlands; consecutive and coexisting patterns. *Legislative Studies Quarterly*, 18: 161-182.
- Andeweg, R.B. 1997. Role Specialization or Role Switching? Dutch MPs between Electorate and Executive. *Journal of Legislative Studies* 3 (1):110-127.
- Andeweg, R.B. 2000. Fractiocracy?: Limits to the Ascendancy of the Parliamentary Party Group in Dutch Politics. In: K. Heidar en R. Koole (red.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*. London: Routledge.
- Andeweg, R.B. 2003. Beyond Representativeness? Trends in Political Representation. *European Review* 11 (2).
- Andeweg, R.B., en J.J.A. Thomassen. 2003. Tekenen aan de wand? Kamerleden, kiezers en commentatoren over de kwaliteit van de parlementaire democratie in Nederland. In: C. v. Baalen en W. Breedveld e.a. (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2003*. Nijmegen: SDU uitgevers.
- Andeweg, R.B., en J.J.A. Thomassen. 2005. Modes of Political Representation. *Legislative Studies Quarterly*.
- Berg, J.Th.J. van den. 1982. *De toegang tot het Binnenhof: De maatschappelijke herkomst van de Tweede-kamerleden tussen 1849 en 1970*. Weesp: Van Holkema en Warendorf.
- Daalder, H., en J. van der Geer. 1977. Partijafstanden in de Tweede Kamer. *Acta Politica* 12:289-345.
- Daalder, H., en S. Hubée-Boonzaaijer. 1970. Sociale herkomst en politieke recrutering van Nederlandse kamerleden in 1968. *Acta Politica*, 5:292-333; 371-416.
- Irwin, G.A., en J.J.A. Thomassen. 1975. Issue-consensus in a multi-party system. *Acta Politica*, 10:389-420.
- Kooiman, J. 1976. *Over de Kamer gesproken*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Miller, W., R. Pierce, J.J.A. Thomassen, R. Herrera, S. Holmberg, P. Esaiasson, en B. Wes-sels. 1999. *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Schendelen, M.P.C.M. van. 1975. *Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging*. Rotterdam: Universitaire Pers.
- Schendelen, M.P.C.M. van., J.J.A. Thomassen, en H. Daudt (red.). 1981. 'Leden van de Staten-Generaal...' *Kamerleden over de werking van het parlement*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Thomassen, J.J.A. 1976. *Kiezers en Gekozenen in een Representatieve Democratie*. Alphen aan den Rijn.
- Thomassen, J.J.A., en R.B. Andeweg. 2007. Fractiediscipline. Vooroordelen en misverstanden, in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 2006*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

- Thomassen, J.J.A., M.P.C.M. van Schendelen, en M.L. Zielonka-Goei (red.). 1992. *De Geachte Afgevaardigde... Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*. Muiderberg: Coutinho.
- Thomassen, J.J.A. 1994. Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models. In: M.K. Jennings en T.E. Mann (red.), *Elections at Home and Abroad; Essays in Honor of Warren Miller*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Thomassen, J.J.A., en R.B. Andeweg. 2004. Beyond Collective Representation: Individual Members of Parliament and Interest Representation in the Netherlands. *The Journal of Legislative Studies* 10 (4):1-23.