

## Gezag en vertrouwen van de volksvertegenwoordiging

G. Schutte

“De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.” Met die al bijna twee eeuwen oude woorden van artikel 50 van de Grondwet wordt de functie van de Staten-Generaal – en daarmee ook van beide Kamers – kernachtig weergegeven. Het Nederlandse volk is in beide Kamers *vertegenwoordigd*. De Kamers vertegenwoordigen daarbij geen deelbelangen, maar het gehele volk en zijn er dus met het oog op het *algemeen belang*. De kern van de functie van de Tweede Kamer mag op die manier duidelijk zijn aangegeven, dat wil niet zeggen dat daarmee ook duidelijk is wat in de hedendaagse praktijk van de Kamer en van een Kamerlid verwacht mag worden. Het Nederlandse volk van de 21ste eeuw verschilt in tal van opzichten van dat in vorige eeuwen. De verscheidenheid in opvattingen, gewoonten en belangen is sterk toegenomen. Godsdienst en levensovertuiging zijn veel minder een samenbindende factor. Burgers kiezen niet meer primair voor een politieke partij vanwege een samenhangende politieke visie op overheid en samenleving, maar op grond van een mix van inhoudelijke en persoonlijke overwegingen. Het Nederlandse volk is dan ook meer dan voorheen een samenleving van ruim 16 miljoen individuen. Het vertegenwoordigen van zo'n volk en het formuleren van wat in het algemeen belang is, stelt andere eisen aan de Kamer en een Kamerlid dan in een situatie waarin herkenbare opvattingen en groepen zich op een min of meer stabiele wijze tot elkaar verhouden. Dit brengt mij tot de volgende met elkaar samenhangende stellingen:

1. *De ideale volksvertegenwoordiging vormt een weerspiegeling van de verscheidenheid van de Nederlandse samenleving.*
2. *De ideale volksvertegenwoordiger bestaat niet.*

Als groepen mensen zich niet vertegenwoordigd weten in de Kamer tast dit de representativiteit en daarmee het gezag van de Kamer aan. Dat betekent niet alleen dat er sprake moet zijn van een eerlijk kiesstelsel en een open wijze van kandidaatstelling, maar ook dat in de samenstelling en het feitelijk functioneren van de Kamer de verscheidenheid van de samenleving herkenbaar is.

Omdat de samenleving zo verscheiden is, is het ook niet mogelijk een ideaal type te schetsen van de mensen die de samenleving moeten vertegenwoordigen. Ieder Kamerlid moet oog hebben voor het algemeen belang. Maar wat in een concrete situatie in het algemeen belang is, welke afwegingen daarbij worden gemaakt en hoe gemaakte keuzen worden verwoord, is afhankelijk van politieke opvattingen en persoonlijke stijl van het individuele Kamerlid en zijn of haar fractie.

Niet iedere Nederlander hoeft zich in ieder individueel Kamerlid te kunnen herkennen; iedere Nederlander moet wel het vertrouwen kunnen hebben dat ook zijn opvattingen en belangen in het functioneren van de Kamer als geheel ertoe doen.

### Geweten van het volk

Het volk vertegenwoordigen is geen doel op zichzelf. Het gaat erom, dat de burgers zich vertegenwoordigd weten bij de uitoefening van de overheidstaak. Hoe daarbij de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging precies is wordt in essentie beantwoord naar de regels van het staatsrecht maar ingevuld in de politieke praktijk. Meningsverschillen over de invulling zijn dan ook onvermijdelijk en kunnen voorwerp van politieke discussie zijn. Belangrijk is echter, dat de essentie in het oog gehouden wordt. Die is – in de woorden van de jurist/politicus Fabius – dat de Staten-Generaal *het geweten van het volk bij de overheid* zijn.

A.M. Donner vond dat daarmee het wezenlijke en het beperkte van de rol van de Staten-Generaal was weergegeven. Wat hij hierover een halve eeuw geleden schreef, kan ook voor vandaag gelden:

*“Terwijl enerzijds het geweten niet kan handelen, maar alleen kan oordelen, zo is er anderzijds niets waar het geweten buiten staat. Daarom is het ook niet doenlijk precies de plaats aan te geven van de Staten-Generaal; is zij daarvoor te centraal, centraler nog dan die van de regering. De regering handelt, maar kan alleen rustig handelen met instemming van haar geweten. Maar dat geweten kan ook zodanig onrust teweeg brengen, dat elk kordaat handelen onmogelijk wordt. Natuurlijk is het mogelijk zijn geweten met geweld tot zwijgen te brengen of het te overschreeuwen. Soms helpt het korte tijd, maar de gevolgen zijn dikwijls onaangenaam. Soms helpt het voorgoed, maar wee degenen, wien dat lukt.” 1)*

De taken van regering en Staten-Generaal zijn dus duidelijk te onderscheiden, maar er is geen sprake van gescheiden domeinen. De regering regeert, maar niets valt buiten haar verantwoordingsplicht jegens de Staten-Generaal. Een Kamer die wil meeregeren legt haar eigen gewetensfunctie aan banden ('het geweten kan niet handelen'). Een Kamer die haar gewetensfunctie goed vervult, functioneert als een goede volksvertegenwoordiging. Het zijn van volksvertegenwoordiger is dus niet een aparte functie van het Kamerlidmaatschap maar een aspect dat onlosmakelijk verbonden is aan het uitoefenen van de functies van een Kamerlid. Als volksvertegenwoordiger ('geweten van het volk') oefent hij zijn taken uit als medewetgever en controleur van het regeringsbeleid. Dat vergt van de Kamer en het individuele Kamerlid dat zij een effectief gebruik maken van hun bevoegdheden tegenover de regering. Dat brengt mij tot de volgende stelling:

*3. De ideale volksvertegenwoordiging geniet gezag bij de regering en vertrouwen bij de burgers.*

Gezag van de Kamer tegenover de regering is essentieel voor de werking van de parlementaire democratie. Gezag is echter geen rechtstreeks uitvloeisel van kiezerslegitimatie maar moet verworven worden door de manier waarop de gewetensfunctie wordt uitgeoefend. Door het uitbrengen van hun stem spreken burgers vertrouwen uit in de partij en/of de kandidaat van hun keuze. Het is aan Kamerleden en hun fracties dit vertrouwen waar te maken. Het is echter aan de Kamer als geheel te werken aan vertrouwen in de werking van de parlementaire democratie als zodanig.

*4. Een goede werking van de parlementaire democratie vereist zowel respect voor de rechten van het individuele Kamerlid als oog voor het functioneren van de Kamer als geheel.*

Kenmerkend voor een democratie is niet alleen dat beslist wordt bij meerderheid van stemmen, maar ook dat de rechten van minderheden verzekerd zijn en gerespecteerd worden. Het vertrouwen in de Kamer als volksvertegenwoordiging zal dan ook mede gebaseerd zijn op de manier waarop de Kamer recht doet aan minderheden in de samenleving en in de Kamer. Het is echter de verantwoordelijkheid van de Kamer, zorg te dragen voor een adequate uitoefening van de taken van de Kamer en daarin de rechten van minderheden een plaats te geven. Op die manier kunnen Kamer en Kamerleden bevorderen, dat de Kamer gezag en vertrouwen geniet.

### Openbaar debat

De gewetensfunctie van de Kamer komt primair tot haar recht in het *openbaar debat* tussen regering en Kamer. Daarom is het debat het belangrijkste instrument van de Kamer. Investeren in de kwaliteit van dit debat is dan ook een eerste vereiste. Deze kwaliteit wordt niet alleen bepaald door de inhoudelijke deskundigheid en de debatteerkunst van de deelnemers aan het debat. Belangrijker is dat de Kamer als volksvertegenwoordiging laat zien dat zij op een goed moment de relevante discussie voert. De Raad van State merkte daarover in zijn Jaarverslag 2007 op:

*“Het inhoudelijke politieke debat in het parlement heeft in een democratie een eigen legitimerende functie wel te onderscheiden van het bestuurlijk optreden. Dat is de betekenis van het primaat van de politiek. Dat primaat houdt onder meer in dat de belangrijkste maatschappelijke problemen in het parlementaire debat aan de orde komen en van een (voorlopige) conclusie worden voorzien... Zonder parlementair debat kunnen maatschappelijke tegenstellingen voortwoekeren en kan de maatschappelijke polarisatie toenemen.”<sup>2)</sup>*

Daarbij stuit de Kamer wel op een aantal problemen. Zo wordt de agenda van de Kamer voor een deel door externe factoren bepaald. Wetsvoorstellen moeten op tijd behandeld worden, ook als de actuele betekenis ervan niet zo duidelijk is. De begrotingswetten moeten vóór het kerstreces zijn aanvaard. Een goed inhoudelijk debat vergt tijd van voorbereiding. En niet in de laatste plaats: over de relevantie van een debat kan binnen de Kamer geheel verschillend worden gedacht.

Toch zou het afbreuk doen aan het gezag van en het vertrouwen in de Kamer als belangrijke actuele vraagstukken met een politieke dimensie niet tijdig tot een politiek debat leiden.

- 5. De Kameragenda dient in ieder geval ruimte te laten voor debat over belangrijke actuele vraagstukken met een politieke dimensie.*

Dat zo'n debat op het juiste moment kan worden gehouden is belangrijker dan de vraag of het plenair dan wel in commissieverband plaatsvindt. De gedachte dat een plenair debat welhaast per definitie van meer gewicht is dan een debat in commissieverband zou moeten worden losgelaten. De faciliteiten voor beide soorten vergaderingen zijn al in belangrijke mate gelijk. Ook een debat in een commissie kan worden afgesloten met het trekken van (voorlopige) conclusies.

De kwaliteit van een debat wordt overigens ook in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de deelnemers er inhoud aan geven. Een debat dient uiteraard goed voorbereid te zijn. Informatieve vragen zijn als het goed is tevoren (schriftelijk) gesteld of kunnen zo nodig in ander verband aan de orde komen. Het debat (overleg) zal zich toespitsen op hoofdzaken en gericht zijn op het trekken van conclusies. De beschikbare tijd moet voldoende zijn om zowel de woordvoerders als de minister(s) in twee termijnen te laten spreken, waarbij ook de minister aan een maximum spreektijd is gebonden.

- 6. Een debat zonder twee inhoudelijke termijnen tast het gezag van de Kamer aan.*

Vaak wordt een debat begonnen zonder dat vaststaat dat de Kamer inhoudelijk zal reageren op de reactie van de regering in eerste termijn. Dat geeft de regering de ruimte voor een brede algemene reactie met selectieve beantwoording van de inbreng van de kant van de Kamer. Op die manier komt de verantwoordingsfunctie van het debat in het gedrang en verwordt een debat tot een uitwisseling van informatie.

## Inlichtingenrecht

Het inlichtingenrecht van de Kamer vormt de kern van de verantwoordingsplicht van de regering. De Grondwet geeft dit recht niet alleen aan de Kamer maar ook aan de individuele leden. De minister is tot antwoorden verplicht, met slechts het belang van de staat als uitzondering.<sup>3)</sup> De hantering van het inlichtingenrecht ligt bij het Kamerlid en de Kamer. Zij beoordelen zelf de opportuniteit van de gevraagde inlichtingen. Klachten van ministers over de hoeveelheid zijn dus niet relevant.

Dat wil echter niet zeggen, dat het niet van belang is hoe de Kamer en de Kamerleden met dit recht omgaan. Integendeel, het gezag van de Kamer wordt er in belangrijke mate door bepaald. Kamerleden kunnen het vragenrecht vooral gebruiken voor eigen profilering. Dat zal de minister dan niet ontgaan en het zal de wijze van beantwoording kunnen beïnvloeden.

### *7. Het gezag en het vertrouwen van de Kamer zijn gediend met een strategisch gebruik van de instrumenten van de Kamer.*

De Kamer beschikt in het kader van het inlichtingenrecht over een veelheid van instrumenten. De meeste ervan worden op grote schaal gebruikt. Het jaar 2008 vestigde wat dat betreft weer nieuwe records. Algemeen wordt erkend, dat de wens om zich politiek te profileren daarbij een grote rol speelt. In een vertegenwoordigend stelsel is dit een legitieme wens.

De vraag is echter of altijd voldoende onderkend wordt welke gevolgen een veelvuldig en weinig gestructureerd gebruik heeft. Een instrument wordt bot als het gebruik ervan getuigt van de zoveelste opwelling van het moment. Als het antwoord van de regering er minder toe doet dan het stellen van de vraag, zal er van een serieuze verantwoording zelden sprake zijn. Daarom behoort een instrument alleen te worden ingezet in het kader van een doordachte strategie. Vragen dienen zo te worden geformuleerd dat ze welhaast verplichten tot een concreet antwoord. Als de antwoorden niet naar tevredenheid zijn zal de vragensteller vervolgstappen paraat moeten hebben. Hetzij in de vorm van nadere vragen, hetzij door de zaak op een ander niveau te brengen, b.v. het aanvragen van een interpellatie of het initiëren van een algemeen overleg.

Als Kamerleden hun instrumenten zo hanteren, zal daar een belangrijke preventieve werking van uitgaan: ministers en ambtenaren die weten dat een Kamerlid serieus met zijn instrumenten omgaat zullen er wel voor waken hem met een kluitje in het riet te sturen. Zulke Kamerleden nemen ook hun kiezers serieus. Kiezers zijn er uiteindelijk niet bij gebaat dat Kamerleden van tijd tot tijd iets roepen; zij zijn erbij gebaat dat Kamerleden ook iets bereiken.

Het individuele karakter van het inlichtingenrecht betekent dat een Kamerlid nooit kan worden afgehouden van gebruik van dit recht. Maar terecht is er altijd onderscheid gemaakt tussen het recht als zodanig en de vorm waarin van het recht gebruik gemaakt wordt.

Schriftelijke vragen kunnen altijd gesteld worden en zijn in beginsel ook vormvrij. Hooguit kan de Kamervoorzitter weigeren een vraag door te sturen, b.v. als de vraag gaat over een onderwerp waarover de minister geen enkele zeggenschap heeft. Maar de Voorzitter zal hier niet snel toe overgaan. De minister is mans genoeg om een domme vraag van een passend antwoord te voorzien, waardoor het kwaad zichzelf straft.

Hoe zwaarder het in te zetten instrument is, des te zwaarder ook het belang gaat wegen van de Kamer als geheel. Voor een spoeddebat is dan ook de toestemming van de Kamer nodig, al kan deze niet geweigerd worden als tenminste dertig leden erom vragen. De hantering van deze regel, die bedoeld is om de rechten van minderheden te garanderen, heeft er de laatste jaren toe geleid dat de agenda van de plenaire Kamervergaderingen in sterke mate beheerst

wordt door op korte termijn te houden spoeddebatten. De dertig handtekeningen zijn over het algemeen eenvoudig te krijgen, omdat er altijd wel fracties zijn die op basis van wederkerigheid bereid zijn kleine minderheden procedureel de helpende hand te bieden. Het zou onjuist zijn, op grond hiervan te tornen aan het recht van een minderheid. Maar het zou evenzeer onjuist zijn het goed functioneren van de Kamer afhankelijk te maken van de medewerking van elke minderheid.

8. *Het recht van dertig leden om een spoeddebat te entameren dient in stand te blijven. De Kamer als geheel beslist vervolgens over tijd en plaats van het debat.*

Op deze manier blijft de Kamer verantwoordelijk voor de politieke agenda en krijgt de minderheid het debat waarom zij vraagt. Dat kan betekenen dat gekozen wordt voor een plenair debat, maar ook dat besloten wordt een debat of overleg in commissieverband te houden. Vanwege de principiële gelijkheid van beide vergadervormen kan de Kamer in vrijheid deze keuze maken.

### Motie

Een belangrijk praktisch verschil tussen een plenair debat en een algemeen overleg is dat in zo'n overleg geen moties kunnen worden ingediend. Dit zou kunnen worden opgelost door het mogelijk te maken ook moties in te dienen tijdens een algemeen overleg. Het is echter zeer de vraag of dit de positie van de Kamer ten goede zou komen.

Het instrument van de motie is in de loop der jaren immers sterk van karakter veranderd. Ontleende het aanvankelijk zijn kracht vooral aan het feit dat de Kamer na een inhoudelijk debat uitspraak deed in een meningsverschil met de regering, in de loop der jaren is het meer geworden tot een profileringsinstrument, hetzij om een geboekt succesje vast te leggen, hetzij om te laten zien waar de indieners zich al dan niet tevergeefs voor hebben ingezet. Deze ontwikkeling leidde tot een vervienvoudiging van het aantal moties in 20 jaar. Hierdoor fungeert de motie nog zelden als een instrument in het kader van de verantwoording door de minister.

De gewoonte om elk debat van enige importantie af te sluiten met soms tientallen moties heeft nog een ander negatief gevolg. De minister zal zijn reactie op de inbreng van de Kamer toespitsen op de onderwerpen waarover moties zijn aangekondigd of ingediend. Andere onderwerpen krijgen, zeker in tweede termijn, nauwelijks of geen aandacht. Een debat met de Kamer zal dan alleen nog tot heroverweging door de regering leiden voor zover de Kamer zich daarover in moties heeft uitgesproken.

De motiepraktijk tast dus in tweeërlei opzicht het gezag van de Kamer aan. Aangenomen moties zijn zelden van zodanig politiek gewicht dat ze nopen tot bijstelling van regeringsbeleid en het ontbreken van een expliciete Kameruitspraak zal worden geïnterpreteerd als instemming van de Kamer met het beleid.

9. *Om het gezag van de Kamer te versterken is een selectief gebruik van moties noodzakelijk.*

Hier ligt een eerste verantwoordelijkheid voor de fracties. Debatten moeten zo veel mogelijk eindigen in heldere conclusies, die terug te vinden zijn in het stenografisch verslag. De voorzitter van de vergadering formuleert deze conclusies. Woordvoerders kunnen in tweede termijn hetzelfde doen ten aanzien van eventuele minderheidsstandpunten. Moties voegen aan een goed gevoerd debat in beginsel niets toe. Als desondanks moties worden ingediend en gehandhaafd, zouden deze wegens overbodigheid dienen te worden verworpen. Moties die

door de regering worden voorzien van kwalificaties als ‘ondersteuning van het beleid’ dienen door de indiener te worden ingetrokken of anders door de Kamer te worden verworpen. Zolang in de praktijk nog niet op deze manier met moties wordt omgegaan zou moeten worden afgezien van de mogelijkheid, ook tijdens algemene overleggen moties in te dienen.

### VAO

Hiermee hangt de praktijk samen die gegroeid is rond de zgn. VAO's, vaak ten onrechte maar wel treffend aangeduid als Voortgezet Algemeen Overleg. De mogelijkheid hiertoe is geïntroduceerd om in een debat van enkele minuten de gelegenheid te bieden tot het indienen van moties over onderwerpen waarover een algemeen overleg is gevoerd. In de praktijk staat vaak vóór het algemeen overleg al vast dat om een VAO zal worden gevraagd en liggen de moties al in ontwerp klaar. Dat ondermijnt de waarde van het overleg, omdat het verloop ervan er kennelijk weinig toe doet. En het leidt tot belasting van de Kameragenda met tal van korte debatten, die de naam ‘debat’ meestal niet waard zijn. Dat dit schadelijk is voor het gezag en vertrouwen van de Kamer, zal duidelijk zijn.

*10. Een verzoek om een VAO wordt alleen gehonoreerd als het berust op een besluit van de desbetreffende commissie.*

Hierdoor wordt recht gedaan aan de verantwoordelijkheid van de Kamer voor haar eigen agenda. Uitgangspunt zal moeten zijn dat het algemeen overleg in twee inhoudelijke termijnen is gevoerd en afgerond. Mocht de commissie van mening zijn dat dit niet het geval is, dan is voortzetting van het algemeen overleg, eventueel op een ander moment, de aangewezen weg. Alleen als de commissie – in meerderheid – van mening is dat er belangrijke argumenten zijn om aan de hand van het verslag van het algemeen overleg het debat plenair af te ronden, zou besloten kunnen worden een VAO aan te vragen. Aan de rechten van een minderheid wordt geen afbreuk gedaan als het algemeen overleg wordt afgesloten met heldere conclusies van de commissie en van eventuele minderheden.

### Wetgeving

Als medewetgever is de Kamer rechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van ook voor burgers bindende regels. Door de rechten van amendement en van initiatief is er in beginsel sprake van een machtsevenwicht tussen regering en Tweede Kamer. Het karakter van wetgeving brengt met zich dat van deze rechten een zorgvuldig gebruik gemaakt moet worden. Een goede schriftelijke voorbereiding is essentieel voor het creëren van duidelijkheid over de politieke en juridische betekenis van de wet. Voor fracties is het leveren van een inbreng voor het verslag de meest geëigende weg om invloed uit te oefenen op inhoud en betekenis van de wet.

*11. De hantering van de rechten van de Kamer als medewetgever bepaalt mede het gezag van de Kamer voor de rechtspraak.*

### Een zaak voor 150 leden

In gesprekken met Kamerleden blijkt dat de overtuiging breed gedragen wordt, dat minderheden in de Kamer ruime mogelijkheden moeten hebben om gebruik te maken van de instrumenten van de Kamer. Maar tegelijk zijn velen ervan overtuigd dat de manier waarop minderheden en meerderheden hieraan invulling geven, de goede werking en het gezag van de Kamer benadelen. Kamerleden beïnvloeden elkaar: omdat collega's moties zullen indienen doen anderen het ook; omdat een overbodig debat nu eenmaal gehouden wordt is het geraden er ook aan mee te doen. Het belang van politieke profilering – of althans de wens te

voorkomen dat alleen de concurrentie zich profileert – dreigt zodoende te prevaleren boven het gezag en het vertrouwen van de Kamer als geheel.

In een maatschappelijke organisatie kunnen zulke onbedoelde effecten in belangrijke mate worden tegengegaan door het maken van afspraken en het stellen van regels die erop gericht zijn het beoogde maatschappelijke doel optimaal te dienen. In de Kamer is dat veel moeilijker, omdat het tot de doelstelling van de Kamer behoort, ruimte te bieden aan divergerende opvattingen en gewoonten. Afspraken kunnen veelal alleen gemaakt worden als alle fracties ermee instemmen. Regelgeving in het Reglement van Orde kan al snel leiden tot normen die geen recht doen aan steeds wisselende feitelijke omstandigheden.

12. *Om het gezag en vertrouwen van de Kamer hoog te houden is de medewerking van alle Kamerleden nodig.*

Hierbij is in de eerste plaats te denken aan de fracties. Daar wordt de strategie bepaald met betrekking tot het gebruik van instrumenten. Een belangrijk punt van overweging dient daarbij te zijn, dat voordelen die wellicht op korte termijn voor de fractie kunnen worden behaald zich al vrij snel ook tegen de fractie kunnen keren omdat ze – mede door de reacties van anderen – het gezag en vertrouwen van de Kamer als geheel schaden.

Overleg tussen fracties en hun vertegenwoordigers in verschillende gremia is onmisbaar. Afspraken kunnen worden gemaakt tussen fractievoorzitters en –secretarissen, in de commissie voor de werkwijze, in het presidium en in de vaste commissies, waarbij gestreefd wordt naar een zo groot mogelijk draagvlak.

De voorzitters van de Kamer en van de commissies, die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de gemaakte afspraken en geldende regels, behoren daarbij maximale steun te krijgen van de Kamer respectievelijk de commissie. De voorzitters plegen regelmatig onderling overleg over hun ervaringen daarbij.

De Kamer is geen geoliede organisatie en moet dat ook niet willen zijn. Een volk in verscheidenheid heeft recht op een volksvertegenwoordiging waarin diversiteit een ruime plaats heeft. Als dit echter gepaard gaat met de bereidheid, waar nodig tot werkbare afspraken te komen, zijn de voorwaarden aanwezig voor het ontwikkelen van gezag en vertrouwen.

Ook elk van de 150 Kamerleden kan uiteindelijk alleen goed functioneren in een Kamer die gezag inboezemt bij de regering en het vertrouwen geniet van brede lagen van de bevolking.

- 1) A.M. Donner, Tussen het *echte* en het *gemaakte*, Zwolle 1986, blz. 155.
- 2) Jaarverslag Raad van State 2007, blz. 30.
- 3) Artikel 68 Grondwet.