

DE MYTHE VAN DE DUALISTISCHE JAREN VIJFTIG

Peter van der Heiden¹

Jacco Pekelder

Inleiding²

Begin juni 2000 was het weer zover. De behandeling van de Vreemdelingenwet en van het bereikbaarheidsplan voor de Randstad in de Tweede Kamer deed menigeen verzuchten dat de huidige Nederlandse politiek te monistisch is. Voorop GroenLinks-Kamerlid Femke Halsema en haar CDA-collega Joop Wijn, in hun artikel ‘Paarse coalitie maakt lachertje van dualisme’ in *de Volkskrant* van 6 juni 2000. Zij stelden (niet geheel ten onrechte) dat vooral de Vreemdelingenwet binnen de coalitie zodanig was voorgekookt, dat de oppositie volledig buitenspel was gezet en de parlementaire behandeling niet meer kon worden dan een schijnvertoning. *NRC Handelsblad*-columnist Mark Kranenburg reageerde door de krantenlezer nog eens te herinneren aan die mooie, dualistische jaren vijftig, waarin regering en parlement zich strikt aan hun eigen, afgescheiden taak hielden en het politieke debat nog spannend was.³

Gebruik de woorden ‘politiek’ en ‘jaren vijftig’ in een zin en er gaat op het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis een lampje branden. Zeker wanneer er een kwalificatie van de politiek in dat tijdvak wordt gegeven die indruist tegen onze eigen onderzoeksbevindingen. Want hoe dualistisch waren die jaren vijftig nu helemaal? De absolute tegenstelling tussen het monisme van Paars II en het dualisme van de jaren vijftig is gemakkelijk met een enkel voorbeeld onderuit te halen. In het voorjaar van 1955 struikelde het kabinet-Drees III over de Huurwet. Binnen drie weken lag er een nieuw wetsvoorstel dat totstandgekomen was in nauw, besloten overleg met de regeringsfracties. De oppositie stond, net als bij de Vreemdelingenwet, volledig buitenspel. Oppositieleider P.J. Oud verklaarde daarop zich niet voor een dergelijke vertoning te lenen en verliet met zijn gehele VVD-fractie de vergaderzaal.⁴

Eén voorbeeld is weliswaar illustratief, maar zegt natuurlijk veel te weinig. Betrof het hier geen monistisch slippertje in een overigens principieel dualistisch tijdperk? Om een afgewogener beeld van het ‘dualisme’ van de jaren vijftig te krijgen hebben wij dat tijdvak geconfronteerd met een aantal punten die veelvuldig als kritiek op het vermeende huidige monisme worden gehoord. Achtereenvolgens zijn dat de betrokkenheid van de fracties bij de kabinetsformatie, de opstelling van de regeringsfracties bij de regeringsverklaring, de positie van de politiek leider, de omvang en gedetailleerdheid van regeerakkoorden en de contacten tussen ministers en hun geestverwante fracties. Deze vijf punten geven bij uitstek de mate van verwevenheid van kabinet en regeringsfracties weer en kunnen dus een antwoord geven op de vraag hoe dualistisch de jaren vijftig nu eigenlijk waren in vergelijking met de huidige tijd.

Na de bespreking van deze vijf punten volgt een nabeschouwing, waarin niet alleen conclusies worden getrokken over de mate van dualisme toen en nu, maar waarin ook wordt gepoogd eventuele verschillen te verklaren. Ook worden enige kanttekeningen gezet bij de morele waardering die aan monisme en dualisme wordt gegeven.

Kabinetsformaties

Veelvuldig wordt gewezen naar de kabinetsformatie wanneer men wil aantonen dat het er in de jaren vijftig veel dualistischer aan toe ging dan in het huidige tijdsgewricht. Het hardnekkige beeld blijft bestaan van onafhankelijk opererende (in)formateurs in de jaren vijftig, die zowel het regeerakkoord als de personele invulling van de uiteindelijke ministersploeg vrijwel zelfstandig vaststelden, tegenover een door de onderhandelende Kamerfracties gedicteerd formatieverloop nu.⁵ De vraag is of dat beeld wel helemaal klopt.

Neem nu de formatie van het kabinet-Drees III (1952). Hoewel dit kabinet niet eens beschikte over een 'echt' regeerprogramma (formateur W. Drees kwam niet verder dan 'richtlijnen', die door tijdgebrek niet nader werden ingevuld) vonden er langdurige onderhandelingen plaats met de fractievoorzitters van de beoogde coalitiepartijen, die daarover óók met hun fracties overlegden. C.P.M. Romme (KVP), J.A.W. Burger (PvdA), J. Schouten (ARP) en H.W. Tilanus (CHU) ondertekenden de derde, door hen telkens geamendeerde versie van de genoemde richtlijnen, die daardoor meer de status kregen van een regeerakkoord tussen de fracties dan die van een regeerprogramma van de ministers onderling.⁶ Naast hun programmatische invloed grepen de fractievoorzitters ook in bij de personele invulling. KVP-leider Romme weigerde de PvdA'er H.J. Hofstra in het kabinet te accepteren, om overigens bij de algemene beschouwingen doodleuk te verklaren dat de Kamer zich niet diende te bemoeien met de personele invulling van kabinetten!⁷ ARP-leider Schouten haalde in 1951 en 1952 een vergelijkbare manoeuvre uit. In 1951 weigerde hij zijn partij aan het kabinet-Drees II deel te laten nemen omdat zijn fractie geen invloed had op de portefeuillevverdeling en de kandidaat-ministers.⁸ In 1952 zorgden de antirevolutionairen wederom voor vertraging door de voorgestelde portefeuilles af te wijzen, hetgeen hem op een reprimande van Tilanus kwam te staan. Zijn CHU-collega vond Schoutens opstelling principieel onjuist; Kamerfracties dienden zich daar niet mee te bemoeien.⁹

Ook de formatie van het kabinet-Drees IV (1956) kende een grote inbreng van de fracties. Ditmaal niet alleen in de vorm van onderhandelingen met de fractievoorzitters. Op initiatief van formateur Drees werden ook de fractiespecialisten ingeschakeld om gezamenlijk een oplossing voor de huurproblematiek te vinden.¹⁰ Overigens leverde deze langdurige formatie een extraparlamenteair kabinet op. De formatie van het kabinet-Drees II (1951) is helemaal opmerkelijk. Wéér hadden de fractievoorzitters een grote rol. Ditmaal niet zozeer ten aanzien van het regeerakkoord, dat door de achtereenvolgende (in)formateurs werd gedestilleerd uit een ambtelijk rapport met aanbevelingen om de Koreacrisis het hoofd te kunnen bieden, maar wél ten aanzien van de portefeuillevverdeling. De opmerkelijkste uitkomst was de ondertekening van het regeerakkoord door oppositieleider Schouten, waarmee van een daadwerkelijke oppositie dus geen sprake meer kon zijn!¹¹ Hoezo dualisme, als zelfs de oppositie het regeerakkoord onderschrijft?

Is de geschetste gang van zaken nu zoveel dualistischer dan de wijze waarop heden ten dage wordt geformeerd? Echt principiële verschillen lijken er niet te zijn. Net als in de periode-Drees komen de kabinetten tegenwoordig tot stand na overleg met de fractievoorzitters, resulterend in een regeerakkoord. Wat vooral veranderd lijkt te zijn, is de frequentie van overleg tussen (in)formateur en fractievoorzitters en de frequentie waarin werkgroepjes van fractiespecialisten worden bijeengeroepen om heikele punten uit te werken. Dit lijkt een symptoom van een meer monistische formatiewijze, maar is het dat wel?

Zoals op veel terreinen waar zich een tendens naar meer monisme lijkt af te tekenen, speelt hier ook de toegenomen taak van 'Den Haag' een rol. De invloed van de overheid op de

samenleving is niet alleen veel groter geworden dan in de jaren vijftig, maar vooral ook veel gedetailleerder en ingrijpender. Met andere woorden, er zijn veel meer onderwerpen waarover moet worden overlegd, waarover overeenstemming moet worden bereikt. Een blik op formaties in de jaren vijftig leert al snel dat, wanneer zich echt lastige punten voordeden (zoals de Nieuw-Guineakwestie en de huurkwestie), formaties niet alleen langer gingen duren, maar de invloed van de Kamerfracties op het uiteindelijke resultaat ook groter werd (al kon het ook in een agreement to disagree resulteren). De vraag is dus niet zozeer of regering of parlement meer op elkaars stoel gaan zitten, maar of er niet meer onderwerpen zijn die zich daarvoor lenen.

Een ander punt dat vaak naar voren wordt gebracht is de maatschappelijke achtergrond van de bewindslieden. Steeds vaker worden ministers en staatssecretarissen gerekruteerd uit de Tweede Kamer, hetgeen monisme in de hand zou werken. Onderzoek van de kabinetten in de jaren vijftig leert ons dat dat inderdaad opgaat, maar niet voor alle partijen. De PvdA werft traditioneel haar bewindslieden uit het parlement; het overgrote deel van de PvdA-ministers in het kabinet-Drees III had parlementaire ervaring (alleen S.L. Mansholt niet). De CHU leverde non-politici, terwijl KVP en ARP zowel parlementariërs als niet-parlementariërs leverden. De mate waarin bewindslieden een parlementaire achtergrond hadden, is dus sterk afhankelijk van de partij die ze vertegenwoordigen. Daarnaast is ook de wijze waarop de fracties naar de kabinetten-Drees III en IV keken van invloed. Voor de PvdA was het kabinet een zuiver parlementair kabinet, terwijl de andere fracties juist het extraparlamentaire karakter benadrukten. Het kabinet-Kok II toont een zelfde beeld: de PvdA leverde voornamelijk bewindslieden met parlementaire ervaring, terwijl de VVD en D66 een 'gemengde' ministersploeg aanleverden.

Regeringsverklaringen

De reactie van de coalitiefracties op de regeringsverklaring kan ook worden gezien als indicatie voor de mate van dualisme. In hoeverre voelden zij zich gebonden aan het regeerakkoord? Vandaag de dag is het gebruikelijk dat de coalitiefracties het nieuwe kabinet enthousiast of op zijn minst zeer welwillend begroeten als 'hun' ministersploeg die het gezamenlijke program gaat uitvoeren. Toenmalig VVD-fractievoorzitter F. Bolkestein behield zich bij de presentatie van Paars I in 1994 weliswaar – zeer dualistisch – een onafhankelijk oordeel voor, maar nam geen enkele afstand van het regeerakkoord. 'Wij hebben daarvoor getekend en wij zijn goed voor onze handtekening', aldus de VVD-leider.¹² Zijn opvolger H.F. Dijkstal nam in 1998 nog minder afstand van het kabinet.

Van alle vier kabinetten-Drees daarentegen werd het parlementaire karakter bestreden door verschillende coalitiefracties, terwijl de premier daar meestal wél aanspraak op maakte. Zo distantieerde de KVP-fractie zich in haar reacties op de regeringsverklaringen steeds van bindingen tegenover het aantredende kabinet. In 1948 beweerde fractievoorzitter Romme zelfs dat de KVP geen regeringspartij was!¹³

Toen de ARP deel uitmaakte van de regering nam Schouten een zelfde afstandelijke houding aan als Romme. Ook hij benadrukte voortdurend de vrije positie tegenover het kabinet. Voor VVD-leider Oud gold hetzelfde. Hij verklaarde bij de presentatie van Drees II, waarin ook de VVD vertegenwoordigd was, het kabinet weliswaar naar vermogen te zullen steunen, maar ontkrachtte deze toezegging onmiddellijk met de bewering dat elke parlementariër zich volgens het geldende staatsrecht op die manier tegenover de regering diende op te stellen, ongeacht zijn politieke kleur.¹⁴ PvdA-fractievoorzitter Burger vond deze neutrale, dualistische

opstelling onacceptabel en verzuchtte dat de VVD zich als een oppositiepartij gedroeg.¹⁵ Tilanus (CHU) ten slotte stelde zich ook zeer dualistisch op, door telkens wel de door de fracties gemaakte afspraken te erkennen, maar ook de wederzijdse onafhankelijkheid van parlement en kabinet te onderstrepen.

Deze demonstraties van parlementaire zelfstandigheid uit de jaren veertig en vijftig onderscheiden zich stellig van de aanhankelijkheidsbetuigingen van de paarse fracties tijdens de presentatie van Koks kabinetten in 1994 en 1998. Of de opstelling van Romme, Oud en Schouten werkelijk principieel-dualistisch was, blijft echter de vraag. Verpakking en inhoud willen in de politiek immers nogal eens van elkaar afwijken. Hun 'dualistische' opstelling bracht zodanige politieke voordelen met zich mee, dat het naïef zou zijn ervan uit te gaan dat deze louter uit hun staatkundige ideeën voortkwam. Voor Romme was het dualisme een handige methode om zich binnen de coalitie met de PvdA een zo groot mogelijke bewegingsvrijheid te verwerven. Hij kon vanaf de zijlijn het kabinet bestoken met eigen ideeën, ook als die het regeerakkoord te buiten gingen. De distantie tot het 'eigen' kabinet maakte het mogelijk successen voor zichzelf te claimen en tegelijk mislukkingen af te schuiven op de coalitiepartner(s). Bolkesteins houding tegenover Paars I had wel iets van Rommes optreden weg. Romme moest zich ook wat distantiëren van de PvdA om de rechtervleugel van zijn partij, die bepaald niet blij was met de linkse regeringspartner, enigszins gerust te stellen. Voor Schouten bracht het dualisme soortgelijke voordelen met zich mee. In antirevolutionaire kringen bestonden grote bedenkingen tegen het samengaan met de sociaal-democraten. Daarnaast zou een afstandelijke opstelling tegenover het kabinet het gemakkelijker maken tijdens de rit eventueel nieuwe eisen te stellen. Ook voor Oud gold dat een zekere distantie tot de PvdA electoraal van belang was.

Kortom, de afstand tussen regering en coalitiepartners was in de jaren vijftig groter dan nu, hoewel Bolkestein ten opzichte van Paars I een vergelijkbare stelling betrok. Voor Tilanus, Schouten en Oud zullen principieel-dualistische motieven een rol hebben gespeeld. In de staatkundige visie van hun partijen, en dan met name de protestants-christelijke, stond het dualisme voorop. Toch speelden ook politieke motieven zeker mee. Vooral bij Romme was veeleer sprake van een strategisch dualisme dan van een principe.

De positie van de politiek leider

Ook de positie van de politiek leider zou iets zeggen over de mate van dualisme. Kijkend naar de periode-Drees kunnen wij constateren dat, met uitzondering van Nederlands bekendste premier zélf, de politiek leiders stelselmatig buiten het kabinet bleven. Romme, onbetwist leider van de KVP, was weliswaar kortstondig minister geweest vóór de oorlog, maar zou na 1945 zijn Kamerlidmaatschap pas opgeven toen hij terugtrad uit de politiek. Hetzelfde gold voor Oud, politiek leider van de VVD, die zijn vooroorlogse ministeriële avontuur na de bevrijding niet zou hervatten. Ook de politiek leiders van de ARP (Schouten) en de CHU (Tilanus) bleven hun parlementaire werk doen.

De laatste decennia lijkt het gebruik geworden dat de politiek leider dan wel zijn politieke 'opvoeding' in het parlement geniet, maar op het moment dat regeringsverantwoordelijkheid gedragen kan worden de oversteek naar het kabinet maakt. De PvdA en D66 hebben daarin een traditie. De sociaal-democraten Drees, A. Vondeling, J.M. den Uyl en W. Kok verruilden als politiek leider de groene bankjes om (vice-)premier te worden. 'Kroonprins' A.P.W. Melkert lijkt zich momenteel voor te bereiden op het partijleiderschap. Bij D66 waren het achtereenvolgens H.A.F.M.O. van Mierlo, J.C. Terlouw en wederom Van Mierlo die de

oversteek van het parlement naar het regeringspluché maakten. De politiek leider bevindt zich nu echter in het parlement: fractievoorzitter Th.C. de Graaf. Ook Dijkstal, de voorman van de VVD, is fractievoorzitter. Waarmee zich feitelijk dezelfde situatie voordoet als die in de jaren vijftig: de politiek leider van de PvdA is minister-president, de politiek leiders van de coalitiegenoten blijven de fractie leiden. Mocht de positie van de politiek leider al iets zeggen over monisme of dualisme, dan is het nu dus niet anders dan in de jaren vijftig.

De kale omstandigheid of de partijleider minister of fractievoorzitter is zegt echter niet zoveel. Romme, fractieleider van de KVP in de jaren vijftig, heeft verschillende malen een ministerspost geweigerd. Niet vanuit principieel-dualistische motieven, maar vanwege persoonlijke omstandigheden en politieke geschilpunten. Voor de ARP en de CHU lag dit anders, zij waren wél principieel-dualistisch, hoewel het niet ondenkbaar is dat bij fractievoorzitter Schouten (ARP) ook zijn afkeer van het socialisme heeft meegespeeld.

Een duidelijke tendens in regeringsdeelname door politiek leiders is moeilijk te vinden. Wél kan worden geconstateerd dat het sinds het kabinet-Den Uyl (1973-1977) gebruikelijk is geworden dat de grootste regeringspartij haar politiek leider naar voren schuift als premier. Bij de kleinere coalitiepartners wil het nog wel eens verkeren. Tijdens het kabinet-Den Uyl bleven de voormannen van de KVP (F.H.J.J. Andriessen), ARP (W. Aantjes), D66 (J. Terlouw) en PPR (B. de Gaay Fortman) in de Kamerbankjes achter. In de kabinetten-Van Agt I (1977-1981) en II (1981-1982) waren juist de politiek leiders opgenomen: A.A.M. van Agt (CDA) en H. Wiegel (VVD) in het eerste, en Van Agt, Den Uyl en Terlouw in het tweede kabinet-Van Agt. De kabinetten-Lubbers kenden weer een gemengde samenstelling. Minister-president R.F.M. Lubbers was de voorman van zijn CDA, maar in zijn eerste kabinet (1982-1986) bleef de politiek leider van zijn coalitiegenoot, E.H.T.M. Nijpels, in de Tweede Kamer. Nijpels werd wel vice-premier in het kabinet-Lubbers II (1986-1989). Ook in zijn derde kabinet (1989-1994) werd Lubbers gesecondeerd door een politiek leider: de PvdA'er Kok.

De huidige constellatie is deels toevallig. Niet wat betreft de PvdA en de VVD; Kok is als partijleider en als premier onaantastbaar en ex-minister Dijkstal kan als nieuwbakken fractievoorzitter beter een positie opbouwen dan als lid van het kabinet. Maar wél wat betreft D66, waar het vertrek van Van Mierlo en de verkiezingsnederlaag onder lijsttrekker en kortstondig politiek leider E. Borst een nieuwe partijleider noodzakelijk maakten.

Regeerakkoorden

De toegenomen omvang en dito gedetailleerdheid van de regeerakkoorden tussen de regeringsfracties worden ook vaak gezien als een aanwijzing voor meer monisme gedurende de laatste decennia. Het simpel tellen van het aantal pagina's van de regeerakkoorden geeft inderdaad de niet bijster verrassende uitkomst dat deze steeds dikker zijn geworden. Hierdoor zou de speelruimte van zowel kabinet als parlement worden ingeperkt, daar zij elkaar wederzijds met een beroep op het gesloten akkoord aan gemaakte afspraken kunnen houden.

De regeerakkoorden van de achtereenvolgende kabinetten-Drees-Van Schaik, -Drees II en -Drees III besloegen respectievelijk zeven pagina's (ca. 4000 woorden), drie pagina's (ca. 1400 woorden) en vier pagina's (ca. 2600 woorden). (Drees IV werkte niet met een concreet regeerprogramma of akkoord.) Het kabinet-Kok II is gestoeld op een regeerakkoord van 69 pagina's, ca. 28000 woorden. Kortom, het huidige regeerakkoord is een factor zeven dikker dan het dikste programma uit de jaren vijftig. Ook de mate van gedetailleerdheid is fors toegenomen. Een voorbeeld: het regeerakkoord van het kabinet-Drees III volstaat met de aankondiging van een herziening van het 'ziekenfondswezen, waarbij ook aandacht worde geschonken aan de

zelfstandigen'. Het kabinet-Kok II heeft twee volledige pagina's nodig om de modernisering van de uitvoering van de ziektekostenverzekeringen uit te werken.

Regeerakkoorden zijn fors in omvang en gedetailleerdheid toegenomen, maar wat zegt dit over de mate van dualisme c.q. monisme? Er zijn nogal wat factoren die de verschillen relativeren. Ten eerste is er een verschil in status tussen de regeerakkoorden uit de jaren vijftig en de huidige. De akkoorden van de kabinetten-Drees waren basisakkoorden, op basis waarvan de fractievoorzitters meenden dat hun partijen de kabinetten konden steunen. Zij waren uitdrukkelijk niet bedoeld als een uitputtende lijst van regeringswerkzaamheden. In de tweede plaats bestonden de akkoorden toen grotendeels uit trefwoorden, als een soort geheugensteuntje om het kabinet aan wensen van Kamerfracties te herinneren. Het regeerakkoord van het kabinet-Kok II kan daarentegen als een doorlopend, zij het bijzonder saai, verhaal worden gelezen, waarin de beleidsvoornemens niet alleen worden genoemd, maar ook worden verantwoord. Daarnaast waren de akkoorden van Drees interne afspraken, die niet werden gepubliceerd (Drees in 1948 in de Tweede Kamer: 'Wat het program van het kabinet is, zal op den duur (...) geleidelijk nader blijken.')16. Het waren stukken voor ingewijden, die aan een half woord genoeg hadden, en overigens wel wisten hoe de coalitiegenoten erover dachten. Het regeerakkoord van het kabinet-Kok II is *glossy* uitgegeven, zit bij iedere politiek journalist in de tas, en moet dus alleen al vanwege de openbaarheid veel meer verhelderen dan de akkoorden van Drees.

Ook als we met al deze verschillen rekening houden, blijft er het feit van de toegenomen gedetailleerdheid. Maar zegt dit niet veel meer over de toegenomen complexiteit van de samenleving en de minstens zo rap toegenomen mate van overheidsinmenging in die samenleving? Enigszins gechargeerd gesteld werd er in de jaren vijftig geregeerd (en dus ook gecontroleerd!) op hoofdlijnen, terwijl de overheid nu gedetailleerd ingrijpt in alle lagen van de samenleving. Is het niet meer dan logisch dat de afspraken voor kabinetsdeelname gelijke tred houden met deze ontwikkeling?

Een indicatie voor dit toegenomen ingrijpen zou de groei van de omvang van de *Handelingen* kunnen zijn, er uiteraard van uitgaand dat de Kamer haar spreektijd nu even zinvol besteedt als in de jaren vijftig. Werden er in 1948-1949 nog ca. 3.245.000 woorden gesproken in de Tweede Kamer, in 1998-1999 is dat opgelopen naar 5.414.400. En dan spreken we nog enkel van de plenaire zittingen, de verslagen van de uitgebreide commissievergaderingen, onder Drees-Van Schaik nog een grote uitzondering, tellen nu minstens evenveel pagina's! Dat er tegenwoordig 150 Kamerleden zijn tegen 100 in 1948-1949 doet daaraan niets af. Sterker nog: ook het toegenomen aantal Kamerleden is een indicatie voor overheidsinmenging in de samenleving.

Contacten tussen fracties en geestverwante bewindslieden

Als geklaagd wordt over de monistische bestuurscultuur van de Nederlandse politiek wordt meteen naar het politiek vooroverleg buiten de openbare vergadering van de Kamers verwezen. Elke woensdag bespreken de fractievoorzitters van de regeringspartijen de actuele politieke kwesties met de minister-president en de vice-premiers (het torentjesoverleg). Daags erna wordt de vrijdagse ministerraad verder voorgekookt in het wekelijkse overleg van de toppen van de regeringsfracties met hun eigen ministers (het bewindslidenoverleg). Voorvechters van het dualisme verwijzen graag naar de jaren vijftig toen dit vooroverleg inderdaad nog niet geïstitutionaliseerd was. Toch is het de vraag of de omgang van de regeringsfracties met de geestverwante kabinetsleden indertijd zoveel minder *close* was.

De PvdA, de partij van minister-president Drees, was in wezen een monistische partij, die uitging van een hechte band met haar parlementaire fracties en haar representanten in het kabinet. Drees heeft als premier en vooral ook daarna altijd enigszins geposeerd als de grote dualist. Toch bleef hij steeds lid van het partijbestuur en schuwde hij contacten met de Tweede-Kamerfractie niet.¹⁷ 'Ik geloof', schreef hij in terugblik, 'dat die soms nuttig zijn om het samenspel tussen regering en Kamer nog op andere wijze te bevorderen dan alleen maar door de openbare vergadering, waar men niet altijd het gemakkelijkste tot elkaar komt.' Het moest dan wel om principiële zaken gaan en niet over de details van het kabinetsbeleid.¹⁸

Drees' dualisme was dan ook vooral van tactische aard. Naar eigen zeggen vreesde hij de loslippigheid van de fractieleiden. Hij wekte daarnaast de indruk dat hij zich gewoonweg wilde hoeden voor de bemoeizucht van de fractie. Oud-minister van Landbouw Mansholt, die zelf nauwe banden met de fractie onderhield, zei het zo: 'Drees was altijd te vinden om de fractie te raadplegen als hij die nodig had, maar niet omgekeerd.'¹⁹ Oud-fractievoorzitter M. van der Goes van Naters bevestigt dit beeld: 'Het was voor de fractie heel erg moeilijk hem tot overleg te krijgen. Er moest geregeerd worden en niet gepraat.'²⁰

Met de fractievoorzitters was er wel geregeld contact, vooral met Burger, die over allerlei zaken met de premier correspondeerde. Toen de spanning in de PvdA-fractie aan de vooravonden van de kabinetscrises van 1955 en 1958 hoog opliep, waarschuwde Burger Drees en de andere partijgenoten-ministers en bespraken zij gezamenlijk de politieke situatie. Een ander voorbeeld van directe druk uit de fractie was de brief die Burger op 3 juni 1954 aan de 'partijgenoten-ministers' richtte, waarin hij hen ertoe aanzette het bisschoppelijk mandement in de ministerraad aan de orde te stellen.²¹

De KVP had het dualisme hoger in het vaandel dan de PvdA. In KVP-bestuursvergaderingen werd zelfs gewaarschuwd dat de partij niet de afkeurenswaardige habitus van de sociaal-democraten moest gaan volgen.²² Ministers waren geen lid van partijgremia. Partij en fractie hielden officieel een grote afstand tot de 'eigen' ministers in acht. Oud-minister Th.H. Bot herinnerde zich dat het contact met de fractie in de jaren zestig beperkt bleef tot een jaarlijks gezamenlijk diner.²³ G.M.J. Veldkamp, staatssecretaris in het derde en vierde kabinet-Drees, herinnerde zich dat L.J.M. Beel, vice-premier in Drees III, zijn collega-bewindsliden van de KVP ontraadde om geregeld contact met partij en fractie te onderhouden. Hij was zelfs tegen een regelmatig onderling overleg van de katholieke kabinetsleden. De KVP'ers kwamen dan ook nooit in de fractievergaderingen, anders dan de collega's van de PvdA.²⁴

Deze dualistische principes ten spijt, poogde KVP-fractieleider Romme dikwijls de besluitvorming in de ministerraad te beïnvloeden door contact op te nemen met de geestverwante ministers, vooral met Beel, J.R.H. van Schaik en later M.A.M. Klompé.²⁵ Romme had vrij nauw contact met Beel en had 'de naam (...) als enige van de niet-socialistische fractievoorzitters dominerend met "zijn" ministers te verkeren'.²⁶ Ook Beel was niet zo recht in de leer als het leek. Toen de woordvoerder voor Financiën van de KVP-Tweede-Kamerfractie A.M. Lucas eind 1952 onrust zaaide met uitlatingen over de aanwending van het begrotingsoverschot, besloot de ministerraad uitgerekend op suggestie van vice-premier Beel dat de KVP-ministers hierover een bespreking zouden houden met Romme.²⁷

VVD, CHU en ARP waren de zelfverklaarde kampioenen van het dualisme. Om de haverklap vergastte VVD-fractieleider Oud de Kamer op ingenieuze staatsrechtelijke betogen, waarin hij hamerde op de zelfstandigheid van Kamer en kabinet in hun onderlinge contact. Het doorslaggevend bewijs voor de dualistische opstelling van de liberale Kamerleden lijkt de val van het kabinet-Drees-Van Schaik in 1951. Zij onthielden hun 'eigen' minister D.U. Stikker de

door hem gevraagde steun door tegen zijn Nieuw-Guineabeleid te stemmen. Toch speelden hier ook andere factoren mee, zoals de moeizame relatie van Stikker met zijn partij in het algemeen en met Oud in het bijzonder. De vergelijking met het einde van het als toch niet al te dualistisch bekend staande kabinet-Lubbers II in 1989 dringt zich op. VVD-fractievoorzitter J.J.C. Voorhoeve dwong toen de liberale bewindslieden, onder aanvoering van zijn tegenstrever Nijpels, tot aftreden naar aanleiding van een meningsverschil over het reiskostenforfait. Tegenover de crisis in 1951 staat ook dat VVD-fractieleden wel eens overleg voerden met Stikker, al moet gezegd dat Oud zelf vrij veel afstand tot het kabinet in acht nam.

De protestantse regeringsfracties hielden zich nog het meest aan hun dualistische principes. Uit de mond van CHU-leider Tilanus stamt een van de bekendste stelregels van het dualisme: 'Hoe dichterbij de Kroon, hoe minder partijman.'²⁸ Zijn motto was: 'Regering, regeer!', waarmee hij wilde voorkomen dat kabinetten het parlement over allerlei aspecten van het regeringsbeleid vooraf consulteerden. Wat de verhouding tussen fractie en ministers van de ARP betreft, is het verhaal dat oud-minister J. Zijlstra in zijn memoires opdist veelzeggend. Kort na Zijlstra's benoeming in 1952 bracht ARP-fractievoorzitter Schouten een beleefdheidsbezoek aan de kersverse minister. Met enig enthousiasme stelde deze de fractieleider een hartelijke samenwerking in het vooruitzicht. 'Excellentie', wees Schouten hem daarop streng terecht, 'ik waardeer uw opvatting, maar ik kan haar niet delen. In de Kamer waar we elkaar zullen ontmoeten zit u achter de regeringstafel en ik ervoor. Dat brengt zeer wezenlijk verschillende verantwoordelijkheden met zich mee en die mogen wij nimmer met elkaar vermengen.'²⁹ Ten onrechte wordt deze anekdote vaak opgevoerd als bewijs voor de sterke dualistische inslag van de politiek in de jaren vijftig. Uit het bovenstaande mag wel blijken dat de ARP en haar leider Schouten uitzonderingen op de veel monistischere praktijk vormden.

Bovendien onderhielden de antirevolutionaire ministers wel degelijk contact met geestverwante Kamerleden aan beide zijden van het Binnenhof. Zo meldt Zijlstra dat zowel met de Eerste- als met de Tweede-Kamerfractie werd gegeten en vooral gedronken. In ten minste één geval, begin 1957 tijdens het vierde kabinet-Drees, was ook sprake van werkelijk politiek overleg tussen de fractie en de antirevolutionaire bewindslieden. Bij de formatie in 1956 had de fractie aangekondigd dat zij haar ministers zou vragen af te treden als het kabinet een voetbalpool zou toelaten. Toen een half jaar later bleek dat de overheid dit niet langer kon tegenhouden, dreigde een kabinetscrisis. De ARP-ministers traden spoorsslags in overleg met 'hun' fractie en wisten zo een breuk te voorkomen. Als het er werkelijk om spande, moest het dualistische principe dus zelfs bij de ARP wijken voor het directe politieke belang. Dat gold des te sterker voor de andere regeringspartijen. De afstand tussen fracties en geestverwante bewindslieden was kortom niet zo absoluut als wel wordt gesuggereerd en als de nood aan de man was, wist men elkaar helemáál te vinden. Als de stelling juist is dat een systeem zijn ware trekken vooral toont in crisissituaties, maakt dit de jaren vijftig niet minder monistisch dan de huidige Paarse tijden.

Nabeschouwing

Hoewel wij hebben aangetoond dat de absolute tegenstelling tussen de dualistische jaren vijftig en de huidige monistische tijd niet klopt, zijn er wel verschillen. Regeerakkoorden zijn omvangrijker en gedetailleerder dan in het verleden, er is frequenter en geïnstitutionaliseerd contact tussen ministers en geestverwante fracties (het fameuze torentjes- en

bewindslidenoverleg) en de regeringsfracties nemen minder afstand van het kabinet dan in de jaren vijftig.

Zoals al enkele malen is uiteengezet, betreffen het hier geen principiële maar graduele verschillen: het is een beetje meer dan vroeger. Het is dan ook zeer de vraag of deze verschillen wel in termen van monisme en dualisme verklaard moeten worden. Is het niet eerder zo dat de toegenomen complexiteit van de samenleving en van het overheidsingrijpen daarin veel belangrijkere verklarende factoren zijn?

Het is opvallend, maar ook logisch, dat de roep om meer dualisme vrijwel nooit te horen is vanuit de regeringsfracties. Zowel in de periode-Drees als in het huidige tijdsgewricht is het steevast de oppositie die vindt dat kabinet en Kamermeerderheid teveel op elkaars stoel zijn gaan zitten. Wanneer regeringscoalities spijkerharde afspraken maken, staat de oppositie met lege handen. Is de roep om meer dualisme daarmee niet gewoon het gejammer van de gefrustreerde verliezer? Dat gaat zelfs op voor de zeldzame momenten dat regeringspartijen meer dualisme bepleiten. Voorbeelden zijn het strategische dualisme van Romme in de jaren vijftig, die afstand van het kabinet nam als het hem politiek uitkwam, maar niet naliet anderen het regeerakkoord voor te houden als zijn programmapunten in het geding kwamen. Hetzelfde kan worden gezegd van de opstelling van VVD-fractieleider Bolkestein tijdens Paars I.

Gaat het hier eigenlijk nog wel om dualisme, in de betekenis van meer gescheiden verantwoordelijkheden van kabinet en parlement? De oppositie ageert niet zozeer tegen een te grote verwevenheid van kabinet en Kamer, maar tegen een te innige samenwerking tussen de coalitiefracties, waardoor zij geen voet meer tussen de deur krijgt. Zij verzet zich dus tegen het *coalitiemonisme*. Daarbij gaat het niet om het ‘mooie’ principe van het dualisme, maar enkel om politieke invloed. Om macht, dus. Dat geldt zowel voor de oppositionele VVD in het grootste deel van de jaren vijftig, als voor GroenLinks en het CDA nu. Er zou bijzonder weinig veranderen wanneer kabinet en Kamer een grotere afstand tot elkaar zouden bewaren, maar de coalitiefracties de gelederen strak gesloten houden. Dan zou de oppositie nog steeds buitenspel staan.

Niet alleen de oppositie roept om meer dualisme, maar ook de parlementaire pers. Uiteraard ook niet alleen maar vanwege de intrinsieke waarde van het dualisme, maar ook uit frustratie vanwege het ontbreken van parlementair spektakel in de huidige politiek. Voorgekookt beleid levert nu eenmaal veel minder journalistiek vuurwerk op dan stevige confrontaties in de Tweede Kamer. Wat dat betreft doet het aloude journalistieke adagium ‘een ramp voor het land, een zegen voor de krant’ nog altijd opgeld.

In de roep om meer dualisme klinkt ook een moreel oordeel door. Dualisme zou ‘goed’ zijn, omdat regering en parlement in vrijheid hun eigen functie kunnen uitoefenen (regeren versus controleren), waarbij in de confrontatie in een open debat tussen kabinet en Kamer het beleid totstandkomt. Monisme daarentegen zou de nekslag voor de democratie zijn, aangezien beleid niet gemaakt wordt in de openbaarheid, maar in achterkamertjes (formatie en torentjesoverleg). Maar is dat wel zo?

Wanneer er sprake zou zijn van puur regeringsmonisme, waarin het kabinet een overheersende rol speelt in de politiek, dan zou voor deze redenering nog wel wat te zeggen zijn. Het kabinet bezit immers geen eigen democratische legitimatie. In de discussie over dualisme lijken veel auteurs deze vorm van monisme voor ogen te hebben wanneer zij een grotere afstand tussen kabinet en Kamer bepleiten. Als dat zo is, dan is het echter wel merkwaardig dat veelal juist op de parlementaire invloed op de formatie en de omvang van de regeerakkoorden wordt gewezen om het monisme aan de kaak te stellen. Dit zijn immers bij uitstek de middelen voor de democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordiging om

overheersing door de regering tegen te gaan, dus om regeringsmonisme te voorkomen. Voor een deel van die volksvertegenwoordiging althans: de regeringsfracties. Uiteraard staat de oppositie hierbij buitenspel (hoewel ARP-leider Schouten zoals gezegd in 1951 het regeerakkoord ondertekende terwijl zijn partij niet toetrad tot het kabinet). Met een (uitgebreid) regeerakkoord bindt het kabinet niet zozeer de Kamermeerderheid, het is juist andersom: deze meerderheid verplicht het kabinet om het akkoord uit te voeren. En met haar vergaande invloed op het formatieverloop zorgt de Kamer er ook nog eens voor dat het akkoord wordt uitgevoerd door ministers in wie zij vertrouwen heeft. Als er al sprake is van monisme, dan in ieder geval eerder van parlementair monisme!

In tegenstelling tot het monistische stelsel in Groot-Brittannië, waar ministers lid van het Lagerhuis blijven, is het Nederlandse staatsbestel formeel dualistisch. Regering en parlement zijn twee afzonderlijke organen. Zij ontmoeten elkaar echter in hun werk, als uitvoerende macht en controleur en als wetgever en medewetgever. In een parlementair stelsel als het Nederlandse, waar kabinetten steunen op het vertrouwen van een Kamermeerderheid, is het ondenkbaar en onwerkbaar dat een regering niet zou stoelen op afspraken tussen Kamerfracties. Kabinet en coalitiepartijen zijn tot elkaar veroordeeld: de coalitiepartijen om hun politieke programma te laten verwezenlijken, het kabinet om voldoende steun voor die uitvoering te krijgen en te houden. In de politieke praktijk levert dat momenten op van monisme en van dualisme. Zowel nu als in de jaren vijftig. De weemoed naar de tijd van toen is wat dit betreft onterecht. De dualistische jaren vijftig, dat is een mythe.

Noten

¹ De auteurs danken Carla van Baalen voor haar grote inbreng bij de totstandkoming van dit artikel.

² Ter voorbereiding van dit artikel is veelvuldig gebruik gemaakt van publicaties over dualisme. Gezien de opzet van dit artikel was het niet dienstig deze te citeren. De geïnteresseerde lezer zij verwezen naar: N. Cramer, *Evenwicht en overwicht. De verhouding van regering en volksvertegenwoordiging in de parlementaire geschiedenis* (Assen 1969); F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965* (Deventer 1966) p. XXX-XXXVIII; C.W. van der Pot (bewerkt door A.M. Donner), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Zwolle 1983) p. 427-429; J.V. Rijperda Wierdsma, *Dualisme in ons staatsbestel* (Assen 1961); H.Th.J.F. van Maarseveen, *De heerschappij van de ministerraad* (Den Haag 1969); A.H.M. Dölle, 'De termen "monisme" en "dualisme" als karakterisering van een ideaaltypische verhouding Regering – Tweede Kamer', *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur* 6 (1980) nr. 20, p. 498-506; A.M. Donner, 'De verhouding tussen regering en parlement', *Bestuurswetenschappen* 11 (1957) p. 194-204; Willem Breedveld, *Tegenmacht gevraagd voor de noodzakelijke herovering van het parlement* (Amsterdam 2000).

³ *de Volkskrant*, 6 juni 2000 en 'Ach ja, dat dualisme', *NRC Handelsblad*, 8 juni 2000.

⁴ *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK) 1954-1955*, p. 1222-1223. Zie ook het artikel van Carla van Baalen, 'Beperking van dualisme is haast niet te vermijden', *NRC Handelsblad*, 17 juni 2000.

⁵ Zie bijvoorbeeld het artikel 'Kabinetsformatie nekt dualisme' van M. de Bruyne en B.J. van der Vlies op de opiniepagina van *NRC Handelsblad*, 29 juni 2000.

⁶ Dat geldt overigens voor alle regeerprogramma's van de kabinetten-Drees. Aangezien deze dus *de facto* regeerakkoorden zijn, zal in het vervolg uitsluitend over regeerakkoorden worden gesproken (vgl. P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's* (Den Haag 1988) p. 77-103).

⁷ *HTK 1952-1953*, p. 63-69.

⁸ P.B. van der Heiden e.a., 'Brede-basishobby rond een operettecrisis. De formatie van het kabinet-Drees II' in: J.J.M. Ramakers (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, deel II, *Het kabinet-Drees II 1951-1952. In de schaduw van de Koreacrisis* (Nijmegen 1997) p. 16-20.

⁹ HTK 1952-1953, p. 140.

¹⁰ Anneke Visser, *Alleen bij uiterste noodzaak? De rooms-rode samenwerking en het einde van de brede basis 1948-1958* (Amsterdam 1986) p. 212. Dat het een initiatief van Drees betrof vindt men terug in het archief Burger (Algemeen Rijksarchief (ARA), archief J.A.W. Burger, inv. nr., 2.21.143, nr. 3, correspondentie 1948-1960, brief van Burger aan Romme, Oud, Zijlstra en Tilanus, 21 juni 1956).

¹¹ Van der Heiden, 'Brede-basishobby', p. 5-14.

¹² HTK 1993-1994, p. 5849.

¹³ HTK 1948, p. 32.

¹⁴ HTK 1951-1952, p. 1272-1273.

¹⁵ *Ibidem*, p. 1292-1294.

¹⁶ HTK 1948, p. 70.

¹⁷ Partijbestuur, fractie en kabinetsleden hadden (formeel) wél strikt gescheiden functies en verantwoordelijkheden.

¹⁸ W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid* (Assen 1965) p. 20-21.

¹⁹ 'Drees als minister en minister-president. Herinneringen van S.L. Mansholt, J.R.M. van den Brink, W.F. de Gaay Fortman en E.H. van der Beugel' in: H. Daalder en N. Cramer, *Willem Drees* (Houten 1988) p. 142.

²⁰ Cramer, *Evenwicht*, p. 28.

²¹ ARA, Archief-Burger, inv. nr. 2.21.143, nr. 3, correspondentie 1948-1960.

²² Bijv. Katholiek Documentatie Centrum, KVP-archief, 155, partijbestuursvergadering 2 april 1955.

²³ Daan Dijksma en John Jansen van Galen, 'Oud-minister Theo Bot: "Ik ben technocraat"', *Haagse Post*, 9 april 1983.

²⁴ G.M.J. Veldkamp, *Herinneringen 1952-1967. Le carnaval des animaux politiques* ('s-Gravenhage 1993) p. 22.

²⁵ J. Bosmans, 'Drees en Romme' in: Daalder en Cramer, *Willem Drees*, p. 96.

²⁶ J.A. Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980*, Band 1, *Herkomst en groei (tot 1963)* (Nijmegen 1995) p. 238-240.

²⁷ ARA, notulen ministerraad, 10 nov. 1952.

²⁸ Geciteerd in: F.J. Kranenburg, 'Ministers-fractie-partij', *Socialisme en democratie* 16 (1959), p. 225.

²⁹ Jelle Zijlstra, *Per slot van rekening. Memoires* (Amsterdam en Antwerpen 1992) p. 37-38.