

Een partijloze democratie?

J.A. van Kemenade

'Voor een levende en levendige politieke democratie zijn politieke partijen die de brug vormen tussen de individuele burgers en het openbaar bestuur van vitaal belang.' Met deze uitspraak begint het rapport *Een partij om te kiezen* van een commissie ingesteld door het bestuur van de Partij van de Arbeid om voorstellen te doen voor de vernieuwing van de organisatie en de cultuur van die partij.¹ Als dat zo is, en dat lijkt mij het geval, is het met het leven en de levendigheid van onze politieke democratie slecht gesteld, ondanks dergelijke pogingen tot vernieuwing. De opkomst van de burgers bij de verkiezingen daalt gestaag en bleef in de grote steden en de provincies zelfs onder de 50% bij de laatste verkiezingen voor de gemeenteraad in 1998 en voor de Provinciale Staten in 1999. Nog slechts ruim 2% van de kiesgerechtigden is lid van een politieke partij en slechts hooguit 10% daarvan, dat wil zeggen rond 30.000 burgers, is in enigerlei vorm in die politieke partijen actief. Deze leden bepalen de verkiezingsprogramma's en de kandidatenlijsten voor de volksvertegenwoordigingen op basis waarvan de politieke democratie en het openbaar bestuur worden geacht te functioneren. Bovendien, en dat is wellicht nog belangrijker, spelen politieke partijen in onze huidige samenleving en politieke cultuur slechts een beperkte rol in het openbare debat over onderdelen van de publieke zaak, over de inrichting van de samenleving en over de wenselijke oplossing van tal van maatschappelijke vraagstukken.

Politieke partijen blijken met andere woorden steeds minder in staat coherente visies op de publieke zaak te ontwikkelen en burgers te inspireren tot en te verenigen op gemeenschappelijke standpunten met betrekking tot de wenselijke inrichting van de samenleving, steeds minder in staat om een brugfunctie te vervullen tussen de individuele burger en het openbaar bestuur. Daardoor wordt met name ook het draagvlak van de overheid en het overheidshandelen in de samenleving zwak en instabiel.

Burgers vervreemden van overheid en politiek

Het beeld van de overheid wordt in de publieke opinie steeds meer bepaald door incidenten en actuele beheerskwesties dan door belangrijke beleidskeuzen. De overheid is voor velen steeds minder het orgaan dat bij uitstek geroepen is om op grond van afwegingen van verschillende belangen en opvattingen het publieke belang te definiëren. Ze is steeds meer slechts één belanghebbende partij in de samenleving naast vele anderen. In een democratisch bestel is de overheid echter niet alleen maar een organisatie temidden van vele andere, maar vooral de uitdrukking van het sociaal contract dat de burgers met elkaar hebben gesloten ten behoeve van de behartiging van het publieke belang. De democratische overheid en de daardoor gevormde en gewaarborgde rechtsstaat en

verzorgingsstaat zijn met andere woorden de fundamenteën van een samenleving die niet op onderdrukking en geweld is gebaseerd, maar waarin burgers in vrijheid en gelijkwaardigheid een deel van hun eigen belang en inkomen afstaan en uitruilen om daardoor gezamenlijk meer rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, veiligheid en bestaanszekerheid voor allen en voor zichzelf te verwerven, dan ze ieder voor zich zouden hebben gekund. De effectiviteit en de legitimiteit van de overheid en het overheidshandelen is daardoor in een democratische samenleving in sterke mate afhankelijk van het vertrouwen dat die overheid geniet, van de betrokkenheid bij en de erkenning van het publieke belang onder de burgers, van de doorzichtigheid van het overheidshandelen en van de mate waarin de burgers zich herkennen in de wijze waarop die overheid het publieke belang dient. De burger moet de overtuiging hebben dat zijn opvattingen en belangen in de afwegingen daarbij voldoende tot hun recht komen.

Die voorwaarden voor een gezaghebbende en door brede lagen van de bevolking aanvaarde positie van de overheid zijn echter in de laatste decennia aanzienlijk uitgehold en hebben geleid tot wat wel de groeiende vervreemding van de burgers ten opzichte van de overheid en de politiek wordt genoemd. Dat is met name het geval omdat de verhouding tussen de overheid en de samenleving, die aan de traditionele werking van dat democratisch stelsel, althans in ons land, ten grondslag ligt, in enkele decennia drastisch is veranderd. De opstelling van de burgers ten opzichte van het openbaar bestuur is aanzienlijk gewijzigd, de overheid is gebureaucratiseerd en de politiek geprofessionaliseerd. Beide zijn daardoor minder herkenbaar én afstandelijker geworden, waardoor de legitimiteit en de acceptatie van de overheid en het overheidshandelen voor velen steeds minder vanzelfsprekend zijn. Dat is vooral het gevolg van een aantal ontwikkelingen in de samenleving zelf, in de politiek en in het openbaar bestuur. Het voert in dit verband te ver om elk van die ontwikkelingen afzonderlijk en uitvoerig te bespreken. Ik volsta hier met daarvoor te verwijzen naar wat ik daarover eerder heb geschreven.²

De basis voor vele van die ontwikkelingen ligt met name in de individualisering in en van de samenleving, in de gegroeide en welbewust nagestreefde mondigheid van veel burgers, in de toenemende welvaart van velen in onze maatschappij en in de ruime beschikbaarheid van informatie over alle mogelijke vraagstukken. Daardoor hebben grote maatschappelijke tegenstellingen en uiteenlopende belangen veel van hun scherpte verloren, worden allesomvattende ideologieën door velen niet meer als referentiekader voor hun opvattingen en gedrag aanvaard en is er een proces op gang gekomen dat heeft geleid tot vergruizing van traditionele sociale verbanden en daarmee samenhangende maatschappelijke oriëntaties. Lange tijd fungeerden deze als groepsgebonden richtsnoer voor het handelen en als bindmiddel voor groepen gelijkgezinde burgers met dezelfde maatschappelijke belangen en idealen.³

Die sociaal-culturele ontwikkelingen in de samenleving hebben met name geleid tot een veranderde verhouding tussen burgers en overheid, omdat ze gepaard ging met wat de verstatelijking van het maatschappelijk leven zou kunnen worden genoemd. De verstedelijking nam toe, vele maatschappelijke verhoudingen werden functioneel en tal van publieke voorzieningen werden geprofessionaliseerde organisaties. Het aantal en de omvang van de collectieve voorzieningen is sterk toegenomen en er is een in hoge mate bureaucratisch en anoniem netwerk ontstaan van collectieve bestaans- en zorggaranties

en van velerlei wettelijke bepalingen, regelingen en procedures op vele terreinen van zowel het publieke als het persoonlijke leven.

Veel van die regelingen zijn overigens in de loop der jaren met de beste bedoelingen totstandgekomen, als uitdrukking en organisatie van zorg voor zwakkeren in de samenleving, ter waarborging van gemeenschappelijke publieke belangen, ter regulering van het maatschappelijke verkeer in een gecompliceerde samenleving, ter voorkoming van willekeur, ter garantie van gelijke behandeling van gelijke gevallen in gelijke omstandigheden en ter verzekering van het behoud en van een redelijk gebruik van de schaarse ruimte en van het leefmilieu in een dichtbevolkte, verstedelijkte en geïndustrialiseerde samenleving. Maar die beste bedoelingen hebben veelal in feite geleid tot een ondoorzichtig stelsel van aanspraken en verplichtingen dat door velen niet meer wordt herkend als de uitdrukking van het sociale contract waardoor solidariteit en collectieve belangen worden verzekerd.

Tegelijk met de processen van individualisering en emancipatie hebben zich derhalve processen van collectivisering en verstatelijking voltrokken, die met elkaar op gespannen voet staan, maar die elkaar ook hebben versterkt. Want individualisering en emancipatie zijn slechts mogelijk in een samenleving die rechtsbescherming en een zekere welvaart voor allen garandeert en die voorziet in collectieve voorzieningen waardoor individuen zich kunnen ontwikkelen en in vrijheid en veiligheid kunnen leven. Maar om dat te garanderen zijn ook steeds meer regelingen vereist die de individuele vrijheid en verantwoordelijkheid beperken, waartegen de zelfbewuste, mondige en geëmancipeerde burger zich afzet en waardoor het draagvlak voor regelingen en voor het publieke belang wordt ondermijnd. De overheid is immers ook veelal de organisator van die solidariteit, en naarmate die publiek georganiseerde solidariteit zich uitbreidt over vele gebieden en in gedetailleerde wet- en regelgeving is neergeslagen, stuit men eerder op de grenzen van de solidariteit onder de bevolking, zeker wanneer de vergaande en gedetailleerde institutionalisering daarvan onvermijdelijk gepaard gaat met misbruik of oneigenlijk gebruik.

Deze haast vicieuze cirkel heeft tegelijkertijd geleid tot de rechtsstaat en de verzorgingsstaat én tot een geïndividualiseerde samenleving waarin het gezag van de democratische overheid als de beste waarborg voor de behartiging van gemeenschappelijke belangen niet meer vanzelfsprekend is.

Functieverlies van traditionele organisaties: de overheid als supermarkt

Dit alles wil niet zeggen dat de maatschappelijke betrokkenheid of de belangstelling voor publieke zaken onder de bevolking is verdwenen, zoals blijkt uit de deelname aan inspraakbijeenkomsten en uit de groeiende ledenaantallen van en de inzet van velen in bewegingen, actiegroepen en doelorganisaties. Kenmerkend is echter dat die betrokkenheid en inzet meer incidenteel en meer wisselend van aard zijn en dat ze zich meer uiten via issuegerichte organisaties, bewegingen en acties dan via traditionele en breed georiënteerde organisaties als politieke partijen, vakbonden of kerkelijke organisaties. Daardoor heeft zich in relatief korte tijd een ingrijpende verandering van het zogenaamde maatschappelijke middenveld voltrokken, waarmee dat middenveld en dus de relatie tot de burgers via hun organisaties voor de overheid minder voorspelbaar en meer gefragmenteerd is geworden. Het draagvlak voor overheidsbeleid moet meer dan vroeger voort-

durend worden gezocht en besturen moet meer 'op de tast' plaatsvinden, zoals de Raad voor het Binnenlands Bestuur dat in zijn laatste advies heeft genoemd.⁴

Er is dan ook sprake van een belangrijk functieverlies van die traditionele, veelal uit de verzuiling voortgekomen organisaties, ten gevolge van het afbrokkelen van de zuilen zelf, van het wegvallen of verminderen van overheersende maatschappelijke tegenstellingen tussen grote bevolkingsgroepen en van het verdampen van alomvattende ideologieën die als richtsnoer dienden voor het gedrag, de normering en de sociale controle op praktisch alle terreinen van het persoonlijke en publieke domein. Daardoor zijn belangrijke verbindingen en communicatiekanalen tussen de overheid en de samenleving of de burgers grotendeels verloren gegaan en zijn duidelijke referentiekaders voor de burgers ten opzichte van de overheid en het collectief belang verdwenen. Het draagvlak voor overheidshandelen en het vertrouwen in de overheid is daardoor minder stabiel en het primaat van de overheid en de politiek met betrekking tot de publieke zaken is minder vanzelfsprekend geworden. De overheden worden daardoor bovendien in toenemende mate geconfronteerd met onduidelijke of verwarrende en vaak zelfs tegenstrijdige signalen en verwachtingen uit de samenleving, omdat burgers vaak meer en zelfs tegenstrijdige belangen en opvattingen in zichzelf verenigen en er geen gremia of kaders meer zijn, waarin die belangen en opvattingen worden afgewogen en in samenhang worden uitgedragen. We zijn immers zowel lid van de ANWB, als van Greenpeace en Natuurmonumenten.



Foto: Vincent Mentzel, *NRC Handelsblad*.

We willen allemaal met de auto naar het werk, maar we willen niet in de file staan. We willen niet alsmat meer asfalt, maar we willen ook geen rekeningrijden. We willen kostenbeheersing in de gezondheidszorg en zeker geen eigen bijdrage, maar we willen wel alle medicijnen en alle behandelingen die medisch beschikbaar zijn. We willen met het vliegtuig op vakantie, maar we willen vanwege de geluidshinder niet dat iedereen dat doet. We willen een huis met een tuin, maar we willen ook behoud van alle natuur- en groengebieden. We willen minder overheidsregels, totdat we ons daar zelf op kunnen beroepen. We willen een minder stroperige en een meer slagvaardige overheid, maar we willen ook uitgebreide inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures. Omdat de politiek er onvoldoende in slaagt om in die baai van verlangens enige ordening aan te brengen of te zeer geneigd is met publicitaire winden mee te waaien, slaagt de overheid er steeds minder in om draagvlak voor beleidskeuzen te verwerven en wordt ze de speelbal van telkens wisselende kritiek.

Politieke partijen zijn, in veranderde omstandigheden van ontzuiling, individualisering, ontideologisering en vervagende klassentegenstelling, kennelijk niet meer voldoende in staat om het intermediair te zijn tussen de burgers en de overheid, een platform voor meningsvorming over publieke vraagstukken en een integrerend kader voor gemeenschappelijk handelen. Er is dan ook, bij de een zeker meer dan bij de ander, sprake van een aanzienlijk functieverlies van politieke partijen en daardoor van een groeiend gebrek aan articulatie van de te onderscheiden visies op het publieke domein en van de daarbij in het geding zijnde belangen. Politieke partijen en politici zijn vaak meer de managers van het overheidsbedrijf geworden, de makelaars van het overigens ook noodzakelijke compromis, dan het kader voor en de uitdrukking van visies op de publieke zaak vanuit verschillende gezichtspunten en belangen. Die profilering is echter essentieel voor de herkenbaarheid van en het vertrouwen in de overheid en voor de mate waarin door de burgers het overheidshandelen wordt aanvaard als een legitieme en betrouwbare uitdrukking van hun belangen en van hun sociale contract. Zonder die herkenbare profilering van visies en opvattingen over de publieke zaak worden compromissen niet meer herkend als een redelijk vergelijk tussen verschillende belangen en opvattingen en als een uitdrukking van het publieke belang, maar als vormen van onbegrepen en onbegrijpelijke willekeur. En dat is momenteel teveel het geval, omdat politieke partijen er kennelijk onvoldoende in slagen om die profilering van eigen visies gestalte te geven en/of uit te dragen. Grote groepen burgers zien geen verschil tussen de politieke partijen, met name op decentraal niveau, en dat is van doorslaggevend belang voor hun betrokkenheid bij de democratie en de overheid. Politieke partijen zijn kennelijk niet meer of niet meer voldoende in staat of bereid om richtinggevende en voor grote groepen aansprekende en bindende visies te ontwikkelen en uit te dragen met betrekking tot aspecten van de publieke zaak. Ze verliezen daarmee hun inspirerende en integrerende functie die wezenlijk is voor een levende politieke democratie en daarmee voor betrokkenheid bij de overheid en het overheidshandelen. De politiek en de democratische overheid hebben immers primair te maken met keuzen en afwegen van belangen en waarden, en de politieke democratie bestaat bij de gratie van het feit dat er wat te kiezen valt en dat voor de burgers duidelijk is wat er te kiezen valt. En dat is vaak niet meer het geval of althans onvoldoende zichtbaar en herkenbaar.

Daarnaast is ook de wijze waarop het openbaar bestuur functioneert zelf verantwoordelijk voor de vervreemding tussen overheid en burgers. De overheid verschijnt voor velen vooral als de supermarkt van publieke diensten en er is sprake van een politiek-bureaucratisch complex, van een ingewikkeld netwerk van ambtenaren, commissies, mandaten, regels en intern overleg, dat die supermarkt beheert. Een complex waarin inbreng, politieke sturing, verantwoordelijkheid en macht nauwelijks meer te herkennen zijn. De overheid is voor velen veelal niet meer de politieke arena waarin publiekelijk argumenten worden gewisseld, belangen worden afgewogen, standpunten worden verwoord en ten slotte tot een vergelijk wordt gekomen.

Daardoor is het niet verwonderlijk dat velen de politiek als 'één pot nat' zien, politici niet meer als hun vertegenwoordigers beschouwen, maar als onderdeel van de overheids-machinerie, en het openbaar bestuur niet meer ervaren als de arena waarin hun opvattingen en belangen worden verwoord en gewogen. Mede daardoor wordt de burger niet meer aangesproken als kiezer in de meest letterlijke zin, dat wil zeggen als lid van een gemeenschap die voor keuzen wordt gesteld met alle consequenties van dien voor hemzelf en voor zijn medeburgers. Integendeel. De keuzen zijn voor de burgers vaak onzichtbaar en het is dan ook niet verwonderlijk dat die burger zich steeds meer als klant gaat gedragen. De overheid wordt voor de burger steeds meer een orgaan, dat je nu eenmaal voor bepaalde diensten nodig hebt, maar dat verder om onduidelijke redenen besluiten neemt en regels stelt, waarvan je je zo weinig mogelijk moet aantrekken. Hij heeft niet meer de indruk daar invloed op te kunnen uitoefenen en daar iets over te zeggen te hebben en doet dat dan ook in toenemende mate niet meer. Vele burgers voelen zich niet meer geïnteresseerd aan de publieke zaak en staan zeer kritisch ten opzichte van de overheid en de politiek, hoewel rond de helft van de stemgerechtigden zegt in politiek geïnteresseerd te zijn en zelfs de helft tot tweederde van de stemgerechtigden zegt regelmatig de politiek te volgen via de pers, de radio of de televisie.⁵

Er is als het ware een breuk ontstaan tussen enerzijds de belangstelling voor incidentele politieke of publieke issues en anderzijds de acceptatie van de democratische overheid als het orgaan bij uitstek om die publieke zaak te behartigen door deelbelangen af te wegen en keuzen te maken. De overheid is voor velen slechts een partij geworden in het maatschappelijk krachtenveld naast vele anderen, waarvan je gebruik maakt als het je uitkomt en waartegen je je teweerstelt als je meent dat je belangen door die overheid worden geschaad of daaraan onvoldoende recht wordt gedaan. Daardoor wordt ook het stelsel van het bestuursrecht, dat oorspronkelijk was bedoeld als een waarborg voor de rechtsbescherming van de burgers tegen onbehoorlijk overheidshandelen, steeds meer gebruikt als een middel om alsnog je gelijk te halen als de democratische afweging van belangen je niet welgevallig is.⁶

Die gestage afkalving van het gezag en van de positie van de overheid met betrekking tot de publieke zaken in de samenleving heeft geleid tot de praktisch in alle politieke partijen breed gedragen roep om, of minstens het verlangen naar, het herstel van het primaat van de politiek. Dat in een democratische samenleving overigens gerechtvaardigde streven wordt echter krampachtig en ongeloofwaardig als het daarbij niet primair gaat om een revitalisering van de politiek en de politieke partijen zelf. Daarvan is echter in het algemeen nog niet of nauwelijks sprake, zodat er alom al gefilosofeerd wordt over een partijloze democratie.⁷

Een partijloze democratie is naïef en gevaarlijk

De in Nederland meest uitgesproken exponent van dergelijke gedachten is ongetwijfeld Frissen.⁸ Hij maakt overtuigend duidelijk dat het concept van centrale sturing van het publieke domein, gedragen door collectieve meningsvorming en gemeenschappelijke belangenbehartiging in stabiele (politieke) formaties, aanzienlijk is verzwakt door maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, professionalisering, sociaal-culturele verscheidenheid en fragmentatie, de ruime beschikbaarheid van informatie door de ICT-ontwikkeling en veranderingen in het openbaar bestuur zelf. Daardoor is er, meent hij, een gefragmenteerde samenleving ontstaan zonder politiek-normatieve centra, een republiek der burgers waarin van geval tot geval in debat, overleg en onderhandelingen en door zelfsturing en zelfregulering consensus ontstaat over inhoud en vormgeving van telkens wisselende onderdelen van de publieke zaak door telkens wisselende groepen van betrokkenen. Voor politieke partijen is daarbij, zijns inziens, hooguit een procedurele rol weggelegd door de discussie en het debat hier en daar te faciliteren en te stimuleren, en er af en toe een verfrissende bijdrage aan te leveren. Partijen moeten echter zeker niet de pretentie hebben hieruit coherente visies te destilleren ten behoeve van het openbaar bestuur. Dit Socratisch model van de weldenkende, goed geïnformeerde burgers, die in vrijheid en open debat met elkaar tot publieke arrangementen komen, lijkt aantrekkelijk, maar is in feite in sterke mate naïef en zelfs gevaarlijk. Het gaat immers geheel voorbij aan het feit dat niet iedereen op dezelfde wijze en in dezelfde mate geïnformeerd is en aan het debat kan deelnemen, dat eigenbelang een niet onbelangrijke factor in de samenleving is en dat macht, en dus groepsvorming en organisatie van gelijkgezinden, een belangrijke rol speelt bij de keuzen met betrekking tot de inrichting van de samenleving. De politiek georganiseerde democratie is immers juist de manier waarop in de moderne, gecompliceerde samenleving wordt geprobeerd eigenbelang ten koste van anderen in te perken en ongebreidelde machtsuitoefening van sommigen te beperken. Debat, overleg en vrije gedachtewisseling zijn daartoe zeker belangrijke voorwaarden, maar dienen, zoals Tromp onlangs nog terecht stelde, uit te monden in georganiseerde meningsvorming en daarop gebaseerde programmatische keuzen en rekrutering van volksvertegenwoordigers en bestuurders.⁹

Een partijloze democratie lijkt mij dan ook vooralsnog een voornamelijk academische en virtuele constructie, die bovendien niet zonder gevaar is voor het ordelijk functioneren van onze politieke democratie en de democratische overheid.

Dat neemt niet weg dat het functioneren van die politieke democratie en de positie van de democratische overheid in de huidige samenleving in tal van opzichten problematisch zijn, zoals hierboven is geschetst. Maar het is al te gemakkelijk om de politieke organisatie van de democratie en de mede daarop gebaseerde democratische overheid dan maar als niet meer ter zake doend af te schrijven, zonder er enig redelijk alternatief tegenover te plaatsen, behalve een in hoge mate abstracte en esoterische gedachte van de republiek van weldenkende en goed geïnformeerde burgers die er in open debat met elkaar iets moois van maken, en zonder garanties voor de in een democratisch bestel essentiële voorwaarden voor controle en verantwoording en voor de rechtsgeldigheid en afdwingbaarheid van genomen besluiten. De virtuele gedachte van de partijloze democratie biedt daarvoor evident geen afdoend soelaas en maakt een reële bezinning op het

functioneren van de politieke democratie en de democratische overheid in veranderde omstandigheden onverminderd noodzakelijk.

Herprofilering en revitalisering van de politiek en van politieke partijen

In de afgelopen jaren zijn tal van aanzetten tot een dergelijke bezinning geleverd, die zich overigens vooral hebben gericht op veranderingen in de inrichting en de organisatie van het politiek-staatkundig bestel, van de gekozen minister-president, burgemeester en commissaris van de Koningin, tot invoering van het referendum, wijziging van het kiesstelsel, interactieve bestuursvormen van de overheden en, recent, dualisering van de verhouding tussen politiek en bestuur. Van al die voorstellen is tot nog toe om tal van redenen slechts weinig gerealiseerd, hoewel verschillende aspecten daarvan zeker zouden kunnen bijdragen aan een grotere herkenbaarheid van politiek en openbaar bestuur en het er overigens naar uitziet dat verschillende voorstellen van de commissie-Elzinga nog in deze kabinetsperiode daadwerkelijk zullen worden ingevoerd. Mijns inziens terecht, omdat met name die voorstellen, zoals bijvoorbeeld de ontkoppeling van het lidmaatschap van bestuur en volksvertegenwoordiging, de mogelijkheid van bestuurders van buiten de raad/staten te benoemen en een helder onderscheid tussen de bevoegdheden van bestuur en politiek, daadwerkelijk zouden kunnen bijdragen aan een beter onderscheid tussen politiek en bestuur en dus aan vergroting van de herkenbaarheid van beide functies in een democratisch bestel. Het zou de mij hier toegemeten ruimte verre overschrijden om op al die voorgestelde veranderingen nader in te gaan en daarom verwijs ik naar wat ik daarover elders heb gezegd.¹⁰

Al die veranderingen zullen echter, hoe wenselijk en nastrevenswaardig sommige daarvan ook zijn, ten slotte slechts tot marginale verbeteringen van het functioneren van onze politieke democratie leiden, als ze niet gepaard gaan met een herprofilering en revitalisering van de politiek en politieke partijen zelf." Ik zal en kan daar in dit bestek geen pasklare recepten voor geven, als dat al mogelijk zou zijn. Duidelijk is echter dat dat meer herkenbare en expliciete programmatische stellingnamen en visies op maatschappelijke vraagstukken van politieke partijen vereist, alsmede volksvertegenwoordigers die zich niet als ambtenaren of medebestuurders gedragen, maar als pleiters voor opvattingen en belangen van groepen burgers en die ook in staat en bereid zijn hun keuze voor het aanvaarde compromis te verwoorden en te verantwoorden in de politieke arena. Het vereist ook een helderder onderscheid tussen bestuur en politiek, of met andere woorden tussen de uitvoering en vormgeving van beleid enerzijds en de bepaling van de richting van het beleid en de controle daarop anderzijds. Dit impliceert een (verdere) dualisering van ons staatkundig bestel, zowel op nationaal niveau als bij de centrale overheden, en de erkenning en uitoefening van het onderscheid tussen politiek en bestuurlijk leiderschap, zoals bijvoorbeeld Bolkestein dat recent, maar destijds ook Romme, heeft gepraktiseerd, zodat de politiek herkenbaar blijft en de bestuurder zich niet in een voortdurende spagaat hoeft te bevinden tussen het bestuurlijk handwerk en de politieke vergezichten. Het impliceert politieke partijen die ondanks het wegvalLEN van stabiele achterbannen van gelijkgezinden erin slagen de meningsvorming over aspecten van de publieke zaak te inspireren en te stimuleren bij, waarschijnlijk telkens wisselende, groepen betrokkenen en geïnteresseerden, en die in staat zijn die menings-

vorming te integreren tot coherente opvattingen over de publieke zaak. Het impliceert ook een nadere doordenking van de grenzen en de mogelijkheden van vormen van directe democratie en een beperking van de juridisering van het openbaar bestuur, waardoor de herkenbaarheid en slagvaardigheid van dat bestuur onnodig worden ingeperkt. Het impliceert bezinning op decentralisatie, deregulering, verzelfstandiging en privatisering, maar ook, als men daar op goede gronden toe heeft besloten, het bewust afstand nemen van verdere politieke of bestuurlijke bemoeïng daarmee en de moed om publieke verantwoording over het gedecentraliseerde of verzelfstandigde beleid bij de dan verantwoordelijke overheden of instellingen zelf te laten. Het impliceert veranderingen in de bestuursstijl van overheden, een beter gebruik van moderne informatie- en communicatiemiddelen, veranderingen in de organisatie van de bureaucratie, waardoor verkokering van beleidssectoren zoveel mogelijk wordt voorkomen en wijzigingen van het kiesstelsel waardoor kandidaten worden gedwongen zelf ook meer voor de kiezer zichtbaar en aanspreekbaar te zijn.

Het vereist met andere woorden meer aansprekende en voor burgers herkenbare politiek, politici en politieke partijen. Slechts dan kan het spookbeeld van een partijloze en dus door incidenten, de waan van de dag, populariteitsscores of de invloed van spraakmakende elites gedomineerde democratie voorkomen worden. Het is de moeite waard daar in de politiek en de wetenschap systematischer en grondiger aandacht aan te schenken dan tot nu toe veelal het geval is geweest. Een ongetwijfeld moeizame zoektocht, waarbij de oplossingen niet voor het grijpen liggen, maar een noodzakelijk proces voor de instandhouding en de vitaliteit van de politieke democratie, als enig alternatief voor anonieme machtsuitoefening en voor een samenleving waarin het ieder-voor-zich weer de boventoon zal voeren.

Noten

- 1 Commissie-Van Kemenade, *Een partij om te kiezen. Partijvernieuwing en PvdA* (Amsterdam 1991).
- 2 Zie bijvoorbeeld: J.A. van Kemenade, *De overheid in niemandsland* (Den Haag 1997).
- 3 Vergelijk: D.M. Berkhout, 'Overheid en middenveld in een ontzuilde samenleving' in: Chr.L. Baljee.a. (red.), *De ontzuiling voorbij. Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap* (Den Haag 1996).
- 4 Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Besturen op de tust. Advies om een doelmatig en democratisch bestuur aan het einde van de twintigste eeuw* (Den Haag 1996).
- 5 Zie: Marcel Metze, *De staat van Nederland op weg naar 2000* (Nijmegen 1996).
- 6 Zie: J.A. van Kemenade en C.J.N. Verstedden, *Bestuur in geding. Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur* (Haarlem 1997).
- 7 Zie b.v.: A. Peper, 'Op zoek naar samenhang en richting: een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving', *Socialisme en Democratie* 56 (1999) 9, p. 388-401; P. Frissen, *Sturing en publiek domein. Sociaal-democratie zonder partij* (Amsterdam 2000); H. Wansink, 'Democratie zonder partijen?', *de Volkskrant*, 26 aug. 2000.
- 8 Zie: P. Frissen, *Sturing en publiek domein* en P. Frissen, *De virtuele Staat: politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal* (Schoonhoven 1996).

- 9 B. Tromp, 'Een partijloze democratie', *De Gids* 163 (2000) 8, p. 605-616.
- 10 Zie b.v.: J.A. van Kemenade, 'De kwetsbare overheid', *Socialisme en Democratie* 56 (1999) 6, p. 276-283; J.A. van Kemenade, *Reinventing democracy* (Haarlem 1997); J.A. van Kemenade en C.J.N. Versteden, *Herkenbaar bestuur: over dualisme in de provincie* (Haarlem 1999).
- 11 Vergelijk E. van 'Thijn, 'De lokale crisis', *Bestuurskunde* 9 (2000) 2, p. 94-96.

Parlement en monarchie: preuts of present?¹

Menno de Bruyne

Inleiding

Ons parlement is preuts. De Kamer doet krampachtig als het gaat over de koningin. En 1667er De Graaf is een held omdat hij de moed had het taboe rond de monarchie te doorbreken.² Dit soort stellingen bepaalt het beeld dat er bestaat over het parlement in zijn omgang met de monarchie. Het afgelopen jaar leverde wat dat betreft weer een rijke oogst beeldbevestigingen op, bevorderd door een regen van publiciteit rond het Koninklijk Huis: republikeinse geluiden in de pvda, een ski-royale, de moderniseringsijver van De Graaf, Máxima, de ouders van Máxima, twee boeken over koningin Beatrix en een prinselijk huwelijk.

Weet de Kamer zich inderdaad geen raad met de monarchie? Wordt het recente beeld van een bangelijke relatie tussen parlement en monarchie bevestigd door de geschiedenis van de voorbije eeuw? Hoe ging het parlement, en dan met name de Tweede Kamer, met verschillende aspecten van de monarchie om? Een verkenning.

Een onaanvaardbaar 'Fremdkörper' in een democratisch bestel?

Net als bij ieder ander onderwerp hebben de Staten-Generaal wat betreft het Koninklijk Huis een wetgevende en een controlerende taak.³ Ook op grond van het budgetrecht heeft de Kamer met het Koninklijk Huis te doen. Bij de begrotingsdebatten komt de monarchie regelmatig aan de orde, niet alleen als het gaat om de 'uitkeringen' aan de leden van het Koninklijk Huis, maar ook bijvoorbeeld als het decoratiestelsel ter discussie wordt gesteld of, nog vaker, bij de behandeling van de begroting van de minister-president, Algemene Zaken.

Toch is het Koninklijk Huis geen onderwerp als alle andere. De reden hiervan is dat een monarchie, sinds de denkbeelden van de Verlichting in de westerse samenleving ingang vonden, geen vanzelfsprekende staatsvorm is. Het op erfelijkheid gebaseerde koningschap geldt als strijdig met democratische noties als volkssoevereiniteit en gelijkheid. Monarchieën zijn uitzonderingen, republieken regel. Om een dergelijk *Fremdkörper* in ons democratisch staatsbestel toch aanvaardbaar en werkbaar te doen zijn, is er voor het koningschap (dat de afgelopen eeuw zelf óók een hele ontwikkeling doormaakte) een speciale staatsrechtelijke constructie bedacht.⁴

Kern van de hierbij horende zorgvuldig ontworpen en gegroeide staatsrechtelijke regels en gebruiken is artikel 42 van de Grondwet: de koninklijke onschendbaarheid en, als noodzakelijk complement daarvan, de ministeriële verantwoordelijkheid. Vanaf 1848 voldoet deze Thorbeckiaanse toverformule uitstekend. De regering, bestaande uit het

staatshoofd en de ministers, vormt een twee-eenheid. Hoewel het zwaartepunt binnen de regering gaandeweg bij de ministers is komen te liggen, is er ruimte voor (beperkte) invloed van het staatshoofd.⁵ Die invloed gaat echter schuil achter het befaamde ‘geheim van het paleis’. Het zijn de ministers die verantwoordelijk zijn.

Beperkte bewegingsvrijheid door ministeriële verantwoordelijkheid

Het feit dat er zich in de regering een ‘macht’ bevindt die niet te controleren is, legt uiteraard beperkingen op aan de bewegingsvrijheid van het parlement. Het Nederlandse parlement schikt zich daarin. De Kamerfracties van politieke partijen houden zich – op een enkele uitzondering na – zonder morren aan de gegroeide staatsrechtelijke mores aangaande het Koninklijk Huis. Sterker nog, wie de regels schendt, kan soms rekenen op scherp afkeurende reacties. Kamerleden die de grenzen willen aftasten of overschrijden, worden vrijwel onmiddellijk door zowel collega’s als door de regering berispt. En als een minister de spelregels veronachtzaamt, komt dat de betrokkene in de regel te staan op vrijwel Kamerbrede afkeuring.

Het recente, maar ook het verdere verleden, biedt daarvan legio voorbeelden. Zo informeerde SDAP-leider Troelstra in 1918 tijdens een interpellatie naar een eventueel conflict tussen de ministers en koningin Wilhelmina over de positie van de opperbevelhebber, generaal Snijders. Zowel vanachter de regeringstafel als vanuit de Kamerbankjes werd Troelstra het ABC van het staatsrecht voorgehouden.⁶ Iets dergelijks gebeurde toen sp-fractievoorzitter Jan Marijnissen in 1996 hengelde naar de rol van koningin Beatrix in de overplaatsing van de Nederlandse ambassadeur in Zuid-Afrika, E. Roëll. Premier Kok sprak bij die gelegenheid de befaamde woorden: ‘De rol van speurneus is niet voor de Kamer weggelegd.’⁷ Tot meer rumoer leidde de loslippigheid van enkele Kamerleden in februari 1999 na een bezoek aan de koningin. Kok bleek buitengewoon onaangenaam getroffen en Kamervoorzitster Van Nieuwenhoven maakte – heel ongebruikelijk – in een brief ondubbelzinnig duidelijk dat de bezoeken aan het paleis tot het verleden zouden behoren als de Kamerleden voortaan de geheimhoudingscode niet in acht wensten te nemen. Kamerleden zijn via hun eed op of belofte aan de Grondwet immers gebonden aan ‘het geheim’; daarover zijn de meesten het eens.⁸

Het geldt als een staatsrechtelijke doodzonde als een bewindsman of -vrouw zich openlijk uitlaat over de mening en de inbreng van het staatshoofd. Het is zo mogelijk nog ongepaster als de betrokkene zich er in zijn of haar verdediging achter verschuilt. Hoofdregel is nu eenmaal dat de minister verantwoordelijk is. Niet ten onrechte neemt de Kamer schennis van ‘het geheim’ hoog op. Toch vergaloppeert een bewindsman zich zo nu en dan. In 1901 bijvoorbeeld verdedigde minister van Justitie Cort van der Linden zich tegen verwijten uit de Kamer met het argument dat ‘dit wetsontwerp door H.M. zelf is ingediend’. ARP-voorman Kuyper kwam daar tegen in opstand: ‘Mag alzoo de Kroondrager persoonlijk in het debat worden gebracht? Of geldt dan de regel niet meer, dat in deze Kamer altoos met de heeren Ministers gehandeld wordt?’⁹

Veel commotie veroorzaakte eerste minister Ruijs de Beerenbrouck, die in 1922 in de fout ging bij de verdediging van het voorstel om het ‘inkomen der Kroon’ te verdubbelen. Ruijs beriep zich openlijk op de wensen en voornemens van koningin Wilhelmina, welk constitutioneel gedrag hem op Kamerbrede kritiek kwam te staan. Een motie van de

oppositie waarin zijn optreden werd afgekeurd, werd evenwel met ruime meerderheid (28 voor, 62 tegen) verworpen.¹⁰

Recent maakte ook minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo een *faux pas* toen hij bij de opening van de Nederlandse ambassade in de Jordaanse hoofdstad Amman zijn mond voorbijpraatte door te zeggen dat de ambassade er – mede – was gekomen op voorspraak van Hare Majesteit. Vragen hierover van de SGP-fractie aan premier Kok werden overigens door de minister van Buitenlandse Zaken zelf beantwoord met een spijtbetuiging.¹¹

De ministeriële verantwoordelijkheid kent, naast respect voor ‘het geheim’, nog een andere kant, namelijk de koninklijke onschendbaarheid. Op grond hiervan mag het staatshoofd niets zeggen of doen wat hem/haar in partijpolitiek vaarwater zou kunnen brengen. Het parlement kan het kabinet daarop aanspreken.

Tijdens de roerige novemberdagen van 1918 werden koningin Wilhelmina, haar moeder Emma en prinses Juliana naar aanleiding van Troelstra's mislukte revolutiepoging uitbundig toegejuicht op het Haagse Malieveld. Het vrijzinnige Kamerlid Treub zag hierin, uiteraard tot ongenoegen van eerste minister Ruijs de Beerenbrouck, aanleiding om het kabinet ervan te beschuldigen dat het de koningin had ingezet voor ‘propaganda voor rechts’.¹²

Koningin Juliana bracht het kabinet meer dan eens in verlegenheid door politiek gekleurde uitspraken in het openbaar, zoals de befaamde pacifistisch gerinte rede voor het Amerikaanse congres in 1952. Daarover hield het parlement zich overigens stil. CHU-senator F.C. Gerretson gispte echter in 1956 premier Drees over de ‘partijpolitieke rede’ van de koningin over hulp aan wat toen nog ‘onderontwikkelde landen’ heette.

Koningin Beatrix ging in de ogen van een deel van het parlement over de schreef toen zij tijdens een staatsbezoek aan Zuid-Afrika tegenover meegereisde journalisten uitdrukkelijk tegensprak dat zij bemoeienis had gehad met de kwestie-Roëll. CDA en D66 stelden bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken in 1996 dat dit optreden viel in de categorie ‘eens, maar nooit weer’.¹³ Beatrix' opzienbarende en veel beschreven opmerkingen over de pers op een bijeenkomst van het Genootschap van Hoofdredacteuren in 1999 ('De leugen regeert') kregen in de Kamer een staartje in de vorm van schriftelijke vragen van de SP-fractie.¹⁴

Antimonarchisme

De hierboven genoemde incidenten ten spijt, kan niet worden beweerd dat de constitutionele monarchie omstreden is. Integendeel: de staatsvorm stond en staat in ons parlement hoegenaamd niet ter discussie, ook niet bij De Graaf. Maar dat wil ook weer niet zeggen dat op het thema een taboe rust. Bij diverse gelegenheden is de vraag: ‘monarchie of republiek?’ openlijk gesteld en beantwoord – ook in voor de monarchie negatieve zin en zelfs in tijden waarin het koningshuis er heel wat beroerder voorstond dan anno 2000.

Grondwetsherzieningen leenden zich het meest voor dit soort discussies, bijvoorbeeld die van 1922 en 1983. In 1922 werd uitvoerig van gedachten gewisseld over de regels voor de troonopvolging (en als afgeleide daarvan tevens over de staatsvorm) en over het ‘inkomen der Kroon’, een vaker terugkerend thema in parlementaire debatten. In 1983

werd de hele Grondwet 'gemoderniseerd', zowel inhoudelijk als redactioneel. Nagenoeg alle aspecten van het koningschap werden bij die gelegenheid min of meer uitvoerig tegen het licht gehouden. De constitutionele monarchie zelf werd echter niet *im Frage gestellt*, ook al benadrukten de progressieve partijen tegenover liberalen en confessionelen in verschillende toonaarden en op verschillende toonhoogten dat het principe van het erfelijk koningschap eigenlijk 'niet meer van deze tijd is'. Het is een geluid dat men periodiek nog steeds kan horen in kringen van pvda, D66 en ook GroenLinks. Maar, het zij nog eens benadrukt, men haast zich dan direct eraan toe te voegen: 'De kwestie staat nu niet ter discussie.'

Opmerkenswaard is wel dat de oervraag – monarchie of republiek? – bij de parlementaire debatten over de ernstige naoorlogse crises rond het Koninklijk Huis niet werd opgeworpen. Te denken is met name aan de Greet Hofmans-affaire, de kwestie rond het huwelijk van prinses Irene en haar overgang naar de katholieke kerk, en de Lockheed-affaire. Voor de parlementaire meerderheid was de kern van de zaak juist het voorkomen van een constitutionele crisis.¹⁵ Kennelijk wilden ook de 'latente republikeinen' het debat *kosher* houden en de schijn vermijden dat zij misbruik van de situatie wilden maken. Illustratief is het gedrag van pvda-fractievoorzitter G. Nederhorst naar aanleiding van het voorgenomen huwelijk van prinses Beatrix met Claus von Amsberg in 1965. Het feit dat de toekomstige man van het staatshoofd Duitser was, leidde tot veel maatschappelijke onrust, ook binnen de pvda, op dat moment regeringspartij. Een uitgelekte brief van Nederhorst aan enkele verontruste partijgenoten veroorzaakte binnen en buiten de partij veel onrust omdat de fractievoorzitter vrijmoedig zinspeelde op het einde van de monarchie en een eventuele stem van de pvda tegen de huwelijksgoedkeuringswet. De heftige reacties, onder meer van zijn collega-Kamerleden tijdens het debat over de goedkeuringswet, deden Nederhorst evenwel snel retireren. Slechts enkele pvda'ers en de principieel republikeinse rps stemden tegen het wetsvoorstel.¹⁶

Van principieel antimonarchistische sentimenten was in de sociaal-democratie alleen vóór de oorlog sprake, toen ook communisten en revolutionair-socialisten bewezen dat rood en Oranje nog met elkaar vloekten en de vrijzinnig liberalen af en toe ook in de antimonarchistische hoek bivakkeerden. Troelstra's revolutiepoging in november 1918 stond uiteraard in een republikeins daglicht. Het mislukken van die revolutie heeft Troelstra niet van zijn antimonarchisme afgebracht. Het constitutioneel koningschap berustte volgens hem op een tegenstrijdigheid en de vorstin was slechts 'werktuig in de handen van de regeringspartijen'. En: 'Erfelijkheid moge een geschikt leidend beginsel zijn voor paard- en rundveestamboeken, voor het bekleden van publieke ambten kan het nu eenmaal geen leidraad bieden.'¹⁷ Gebrek aan steun, anders dan uit revolutionaire kringen, alsmede de toegroei naar regeringsverantwoordelijkheid deden de principieel antimonarchistische geluiden in sdap-kring echter langzaam maar zeker verstommen.

Na 1945 gingen de partijen die principieel tegen de monarchie, en dus voor de republiek waren, pragmatisch met dat principe om. Ongetwijfeld woog daarbij de wetenschap mee dat het uitspelen van de republikeinse kaart meer zou kosten dan het zou opleveren, niet in de laatste plaats electoraal. Het onverwaterde republikeinse geluid werd in het parlement nu en dan vertolkt door de rps en de sp. Maar alweer zonder daar een echt strijdpunt van te maken en ontdaan van de scherpste waarmee in de beginjaren van de twintigste eeuw soms op het republikeinse aambeeld was gehamerd. De cpn zwoer, haar

lange traditie ten spijt, het antimonarchisme zelfs af op grond van de houding van koningin Wilhelmina tijdens de oorlogsjaren, terwijl regeringspartij pvdA onder 'Orangist' Drees zich heel nadrukkelijk met de monarchie verzoende. Dat pvdA-Kamerleden bij gelegenheden als grondwetsherzieningen eraan herinnerden dat zij de monarchie in de grond van de zaak afwezen, lijkt vooral te maken te hebben met de telkens opspelende behoefte het eigen democratisch geweten weer even te sussen. Hetzelfde gold voor D66, de partij die voortborduurde op de oude, vrijzinnige, radicaal liberale lijn.

Kabinetformaties

In dit verband moeten een paar opmerkingen worden gemaakt over de parlementaire reflectie op de rol van het staatshoofd bij kabinetformaties. Hierbij doet zich de merkwaardige paradox voor dat de kritiek toenam naarmate de koninklijke invloed op de formatie afnam. Vóór de bezettingsjaren plaatste het parlement hoegenaamd geen vraagtekens bij de rol van het staatshoofd, ook al bemoeide koningin Wilhelmina zich volop met de totstandkoming van kabinetten.¹⁸ Ook na 1945 bleef het gedrag van de koningin bij de formatie lange tijd zo goed als onbesproken. Dit gebeurde totdat D66 het thema op de politieke agenda zette, zij het aanvankelijk nog indirect, namelijk door een pleidooi te voeren voor de gekozen minister-president. Sindsdien is dit programmapunt in verschillende variaties ook opgepikt door andere politieke partijen.

In de Tweede Kamer kwam de gang van zaken bij de kabinetformatie vanaf 1967 herhaaldelijk ter sprake. De eerste poging om een verandering te bewerkstelligen, was meteen de opmerkelijkste. In 1970 presenteerden de Kamerleden Van Thijn (pvdA), Goudsmit (D66) en Aarden (PPR) een initiatiefwetsvoorstel om de kabinetformateur door de kiezers te laten aanwijzen. Het is echter van belang om op te merken dat, zoals bleek uit de parlementaire behandeling, het initiatief niet zozeer was voortgesproten uit de strikte wens om de rol van het staatshoofd in te perken, maar veel meer vanuit een algemeen gevoel van onbehagen over de geringe invloed van de kiezers op het beleid. Het ging om het inzichtelijker en democratischer maken van het formatieproces, niet zozeer om het terugdringen van de oncontroleerbare rol van de koningin, laat staan om een stap in de richting van de republiek. Dat nam niet weg dat de CHU en het GPV uitdrukkelijk het effect van een devaluatie van de rol van het staatshoofd inbrachten. Enkele voorstanders beschouwden dit juist als een steun in de rug voor de vorstin: zij zou immers worden behoed voor *fragwürdige* beslissingen.¹⁹

Een meerderheid voor het initiatiefvoorstel was echter ver te zoeken, waarop de indieners het introkken. Wel werd een motie-Kolfschoten aangenomen die beoogde dat de Kamer na de verkiezingen aan de koningin een door haar te benoemen formateur zou voordragen.²⁰ Een poging om in 1971 metterdaad tot zo'n voordracht te komen, strandde overigens op onenigheid tussen de partijen. Alle pogingen die sindsdien zijn ondernomen om de gekozen minister-president en/of formateur nieuw leven in te blazen, zijn slechts uitgelopen op herhalingen van zetten. Het enige tastbare bijproduct van al deze discussies is het feit dat de adviezen van de fractievoorzitters aan de koningin tijdens de kabinetformatie vanaf 1971 openbaar zijn. Daarmee kunnen de besluiten van de vorstin tot op zekere hoogte worden 'nagerekend', en is haar vrijheid dus enigszins ingeperkt.

Oranje knipperlicht

Bij zaken die het Koninklijk Huis raken, flikkert er op het Binnenhof overigens altijd een oranje knipperlicht. Kabinet en Kamer zijn zich terdege bewust van de gevoeligheid van deze materie. Zeker als er gevaar dreigt, leidt dit ertoe dat er vanuit de regering, alvorens naar buiten te treden en concrete stappen te zetten, gesondeerd wordt hoe de Kamer zich zal opstellen. Soms werden in het verleden alle, maar meestal alleen de grote fracties van tevoren gepolst. Zo werden in de kwestie rond het huwelijk van prinses Irene de meningen van de senioren van de grotere fracties enkele keren gepeild, tot ongenoegen van de kleintjes, die zich gepasseerd voelden. En premier Van Agt peilde eerst informeel de mening van de Kamerfracties over een mogelijke uitzondering op het uniformverbod van prins Bernhard als uitvloeisel van de Lockheed-affaire. De bedoeling van dit soort politieke voorverkenningen is duidelijk: zorgen dat de koningin (of leden van haar Huis) geen voorwerp wordt (worden) van politieke controverses, oftewel discussie voorkomen. Dat is nu eenmaal inherent aan een 'onschendbaar' staatshoofd. Deze behoedzaamheid vloeit dus niet voort uit eerbied voor de koningin, geheimzinnigdoenerij of de wil iets te verbergen, maar uit de onomstreden functie van het boven de partijen tronende staatshoofd als samenbindende factor.

Wetgeving

Rest de vraag wat de Kamer, gegeven deze staatsrechtelijke en politieke context, maakt van haar wetgevende en controlerende taak met betrekking tot het Koninklijk Huis.

Allereerst de wetgeving. Het parlement beschikt voor wat betreft de monarchie over ruime bevoegdheden. Of het nu gaat over de keuze van een wederhelft door de kroonprins of het belastingregime van de koningin, de Kamer heeft er medezeggenschap over. Op basis van de wetgevende arbeid in de afgelopen eeuw verricht, moet worden vastgesteld dat de Kamer haar werk 'normaal' heeft gedaan. Het wetgevende programma is 'gewoon' afgehandeld. Bij de elf herzieningen van de Grondwet sinds 1898 stonden de bepalingen over het koningschap zes keer ter discussie. In dit verband werd de laatste vijftig jaar onder meer gedebatteerd over de mogelijkheid de leeftijdsgrens voor het koningschap te verhogen van 18 naar 23 jaar, over de erfopvolgingsbepalingen, de kabinetsformatie, het lidmaatschap van het Koninklijk Huis en ettelijke keren over de financiën. De kosten van het koningschap werden door premier De Jong in een 'legislatief huzarenstuk'²¹ definitief geregeld – mét zeer ruime instemming van het parlement; overigens voltooiden de betreffende wetsontwerpen pas in 1972, onder het kabinet-Biesheuvel, hun parlementaire gang. Voordien was dit een telkens weerkerende ellendepost geweest op de begroting en op de parlementaire agenda.

Van de zes huwelijksgoedkeuringswetten die vanaf 1898 de Staten-Generaal passeerden, zorgden er drie voor wat rimpels in de hofvijver. Het voorgenomen huwelijk van koningin Wilhelmina met prins Hendrik in 1901 leidde tot enige antimonarchistische oprispingen van de SDAP, de verlovings van prinses Beatrix met de Duitser Claus von Amsberg leidde tot de eerder gememoreerde onrust in den lande en bij de goedkeuring van het huwelijk van prins Maurits met de katholieke Marilène van den Broek in 1998 viel de tegenstem van de SGP op. Een hele reeks wettelijke regelingen betreffende voogdij en regentschap,



Koningin Beatrix op werkbezoek in de Kamer, 1 december 1981.
[Foto: Vincent Mentzel]

beëdiging en inhuldiging, alsmede naturalisatiewetten van de prinsen Hendrik, Bernhard en Claus passeerde in de loop der jaren zonder noemenswaardige discussie het parlement.

Wel omstreden, maar daarom illustratief voor de 'normale' wijze waarop het parlement omgaat met het Koninklijk Huis, was de Wet lidmaatschap Koninklijk Huis die pas in 1985 totstandkwam, hoewel de grondwettelijke bepaling dienaangaande al in 1972 in de Grondwet was opgenomen naar aanleiding van de kwestie-Irene. Een poging van het eerste kabinet-Van Agt in 1980 om de materie te regelen liep stuk op een amendement van de D66'er Brinkhorst. Dat amendement definieerde de kring van leden van het Koninklijk Huis naar de mening van de regering te eng, waarop het voorstel werd ingetrokken. Pas het eerste kabinet-Lubbers slaagde er in 1981 in, na een korte en zakelijke Kamerbehandeling, een wettelijke regeling in het *Staatsblad* te brengen.²²

Overigens ging het initiatief om tot wetgeving over te gaan bijna altijd uit van de regering. Slechts één keer nam de Kamer zelf het voortouw. Maar bij dit initiatiefvoorstel van Van Thijn c.s. met betrekking tot de kabinetsformatie was, zoals wij al zagen, de positie van het staatshoofd slechts zijdelings in het geding.

Controle

Op het gebied van de controle, al dan niet via het budgetrecht, kan evenmin worden gesteld dat de Kamer het heeft laten afweten, althans in de recente geschiedenis.²³ Vóór 1940 ontplooidde zij hoegenaamd geen controlerende activiteiten met betrekking tot het Koninklijk Huis. Afgezien van wat incidentele vragen in de jaren vijftig, veranderde dat in de jaren zestig. De affaires die toen en daarna speelden, noopten zowel kabinet als Kamer tot het activeren van de ministeriële verantwoordelijkheid. De aandacht ging daarbij overigens niet zozeer uit naar het functioneren van koningin Juliana zelf, als wel naar het doen en laten van het snel uitdijende aantal en actief wordende overige leden van het Koninklijk Huis, de prinsessen Irene, Beatrix en prins Bernhard in het bijzonder.

In dit verband moeten met name de Irenekwestie (1964)²⁴ en de Lockheed-affaire (1976)²⁵ worden genoemd die respectievelijk in 1964 en 1976 speelden. In beide kwesties heeft de Kamer haar rol als controleur van de regering opgepakt. Bij de laatstgenoemde affaire vrijwel direct daarna,²⁶ aan de hand van de regeringsconclusies naar aanleiding van het rapport van de Commissie van Drie, die een onderzoek had ingesteld naar 'de juistheid van verklaringen over betalingen door een Amerikaanse vliegtuigfabriek' aan prins Bernhard.²⁷ Het was een sober debat, gelet op de uitkomst van het onderzoek en de door de premier aangekondigde maatregelen jegens de prins, én de schok die een en ander veroorzaakte in het land.²⁸ Het pleidooi van de PSP-fractie om een gerechtelijk vooronderzoek tegen de prins te starten, werd door de drie achter de regeringstafel zittende ministers²⁹ gepareerd. Enkele andere fracties zagen die vraag eveneens onder ogen, doch beantwoordden die negatief.³⁰

De Irenekwestie is in de Kamer op verschillende momenten en manieren aan de orde geweest. Allereerst debatteerde de Kamer uitvoerig over een brief waarin premier Marijnen de officiële verloving van de prinses aankondigde, vergezeld van de mededeling dat er geen goedkeuringswet zou worden ingediend. Hoofdelementen van het debat waren de 'communicatiestoornissen' binnen de Kroon, de uiterst knullige voorlichting, de politieke en godsdienstige aspecten en de ministeriële verantwoordelijkheid. De scherpste

kritiek kwam van de (oppositionele) pvda, die het kabinet verweet het aanzien van het land en het Koninklijk Huis te hebben geschaad.³¹ Twee maanden later liet premier Marijnen, na de publieke weigering van Irene om mee te gaan met het geplande staatsbezoek aan Mexico, weten dat met betrekking tot de woorden en handelingen van Irene de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer kon werken. Over 'de omvang en werking van ministeriële verantwoordelijkheid voor aangelegenheden betreffende het Koninklijk Huis' zou het kabinet advies aanvragen bij de ministers van staat Drees en Oud en de Raad van State. Ook over deze brief gingen kabinet en Tweede Kamer met elkaar in debat. Daarin stond het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid centraal.³² De bevindingen van het duo Drees-Oud en het standpunt van de regering werden door de Kamer (schriftelijk) afgedaan in het kader van de begrotingsbehandeling van Algemene Zaken en kregen weer later uiteindelijk een vervolg in een regeringsstandpunt ter zake van de ministeriële verantwoordelijkheid en een Koninklijk Besluit waarin een regeling werd opgenomen met betrekking tot de voorlichting over het Koninklijk Huis.³³

De derde hier te noemen crisis rondom het Koninklijk Huis na 1945, de Greet Hofmans-affaire (1956),³⁴ is in de Staten-Generaal slechts summier aan de orde geweest. Daaraan was mede debet dat ook de verantwoordelijke bewindslieden niet of nauwelijks wisten wat er precies speelde op Soestdijk, laat staan het parlement en 'het grote publiek', dat pas veel later en stukje bij beetje zicht kreeg op de hofperikelen. Twee maanden nadat de speciale commissie van 'drie wijze mannen' (Beel, Tjarda van Starkenborgh Stachouwer en Gerbrandy) van haar bevindingen aan het hof verslag aan het kabinet had uitgebracht, legde premier Drees bij het debat over het aantreden van zijn nieuwe kabinet in de Kamer een uiterst korte verklaring af.³⁵ Tekenend voor de toenmalige terughoudendheid was dat de grote fracties (pvda, vvd, kvp, arp en chu) met één woordvoerder optraden: vvd-voorman en staatsrechtkenner Oud. Ook Oud hield het kort. Hij zei erop te vertrouwen dat het kabinet zich zijn verantwoordelijkheid 'ten volle bewust' was en dat er 'maatregelen zullen worden genomen, die in het belang van de ongereptheid der monarchie noodzakelijk blijken'.³⁶ cpn-leider De Groot, die buiten het overleg van de grote fracties was gehouden, drong in zijn bijdrage aan op openheid en maatregelen tegen kwalijke perspublicaties in het buitenland.³⁷

Ook buiten de 'affaires' kwam de Kamer op controlerend gebied wat meer los. Het aantal keren dat er vanuit de Kamer over allerlei aangelegenheden en aspecten van de monarchie aan de bel werd getrokken, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling, nam duidelijk toe. Alle fracties lieten daarbij van zich horen, al zijn die partijen die 'van nature' moeite hebben met het monarchale principe oververtegenwoordigd in de sector (voorzichtige) kritische kanttekeningen.

De middelen waarvan de Kamerleden zich bedienen, behoren overigens niet tot de zwaarste uit de parlementaire gereedschapskist. Vooral schriftelijke vragen, het meest vrijblijvende en makkelijke middel om iets aan de orde te stellen, doen het goed. Dit instrument wordt dan ook in toenemende mate ingezet. Hoewel niet elke vraag als 'hinderlijk volgen' mag worden geïnterpreteerd, spreken de cijfers voor zich: tot 1950: 0; 1950-1960: 1; 1960-1970: 15; 1970-1980: 19; 1980-1990: 14; 1990-2000: 29.³⁸ Van deze 78 vragen zijn er 56 afkomstig van Kamerleden van partijen die min of meer kritisch tegenover de monarchie staan.

Ook de begrotingsbehandelingen, waarbij altijd een breed scala aan onderwerpen de revue passeert, bleken uitstekende gelegenheden om 'iets kwijt te kunnen'. Het ging dan in het bijzonder om de hoofdstukken Huis der Koningin, Hoge Colleges van Staat (het decoratiestelsel) en Algemene Zaken. Principiële republikeinen wilden in het bijzonder vanaf de jaren zeventig de debatten over het hoofdstuk Huis der Koningin nog wel eens te baat nemen om hun bezwaren tegen de monarchie uiteen te zetten, al dan niet gemarkeerd met een 'tegen' bij de stemming. Zo was er in 1984 veel gedoe over de f 900.000 bestemd voor de in het daaropvolgende jaar 18 jaar wordende prins Willem-Alexander. Een PPR-motie om dit bedrag pas later uit te keren, kreeg de steun van D66, CPN, PSP (woordvoester Van Es sprak over de kroonprins als over 'een snotneus'), het overgrote deel van de PVDA-fractie en de Centruumpartij.³⁹ Hoewel het Koninklijk Huis bij de begroting van Algemene Zaken sinds de instelling van dit departement in 1937 incidenteel wel degelijk aan de orde kwam, is het thema pas sinds 1994 'vaste prik' bij de behandeling van deze begroting, wellicht mede door de professionele achtergrond van enkele AZ-woordvoerders met hun meer dan gemiddelde belangstelling voor het constitutioneel recht.⁴⁰ Sindsdien werden uiteenlopende onderwerpen aan de orde gesteld, zoals het staatsbezoek aan Indonesië, de voorbereiding van staatsbezoeken, de invloed van de koningin op het regeringsbeleid en de ministeriële verantwoordelijkheid, de 'opleiding' van de kroonprins, het uitnodigingenbeleid ten paleize, de kabinetsformatie, de Rijksvoorlichtingsdienst en de grens tussen privé en publiek (de 'vriendinnen'), de 'preutse' Kamer, de leeftijdsgrens voor het koningschap, het laten voorlezen van de troonrede door de premier, het afstandrecht van troonopvolgers en de website van het Koninklijk Huis. De breder toegenomen belangstelling voor de monarchie en het koningschap van Beatrix weerspiegelde zich aldus in de volksvertegenwoordiging.

Bij de algemene beschouwingen naar aanleiding van de troonrede en de miljoenennota komt de monarchie slechts zelden aan bod. Het meest recent gebeurde dat in 1996, toen premier Kok zich na vragen van CDA en SGP moest verantwoorden over 'lekken' met betrekking tot het staatshoofd en de ministeriële verantwoordelijkheid.⁴¹ Kritiek op de troonrede was er in 1988 toen PPR-fractievoorzitster Beckers zich had gestoord aan het feit dat premier Lubbers de koningin haars inziens het milieubeleid mooier had doen voorstellen dan de werkelijkheid toeliet. Zij verzocht de premier voortaan te voorkomen dat het staatshoofd werd gebruikt 'voor de PR van het kabinet'.⁴²

Tot slot

Is het Nederlandse parlement preuts? Doet de Kamer krampachtig als het gaat over de koningin? En is D66'er De Graaf een held omdat hij de moed had het taboe rond de monarchie te doorbreken?

Het valt moeilijk vol te houden dat het parlement zich (te) terughoudend opstelt tegenover de monarchie, laat staan in toenemende mate. De tweede helft van de jaren negentig valt juist op omdat er dan een *hausse* is waar te nemen in de parlementaire interesse voor de monarchie onder Beatrix, vooral in de sfeer van de controle. Dat de ten aanzien van de monarchie uitgesproken kritische SP in 1994 in de Kamer kwam, kan niet de enige verklaring zijn. Deze oplevende belangstelling voor zaken betreffende het

Koninklijk Huis loopt gelijk op met de toenemende aandacht in de pers en de maatschappij voor het vorstenhuis. Aannemelijk is dat hier sprake is van een wisselwerking tussen het volk en de volksvertegenwoordiging. En dat dit proces wordt versterkt door de 'televisiecratie' lijkt ook geen al te gewaagde veronderstelling. Het Koninklijk Huis scoort goed in de media. Profileringsbewuste politici in het *hype*-tijdperk weten dat en maken er even gretig als dankbaar gebruik van. Zo ook De Graaf.

Preuts is de Kamer dus geenszins, en krampachtig evenmin. De Kamer doet haar Koninklijk Huis-werk niet wezenlijk anders, niet beter en niet slechter dan haar andere huiswerk. Het Nederlandse parlement is bij het paleis 'gewoon' present.

Noten

- 1 Veel dank ben ik verschuldigd aan Jan Ramakers, die mijn bijdrage op vindingrijke wijze tot aanvaardbare proporties terugbracht. Mijn dank gaat ook uit naar de altijd meedenkende 'meelezer' en commentator Ino Wubben, hoofd afdeling Publieksinformatie en Bibliotheek van de Rijksvoorlichtingsdienst. Dit artikel is geschreven vóórdat de Tweede Kamer eind september en begin oktober bij de algemene politieke beschouwingen respectievelijk de begroting van Algemene Zaken uitvoerig inging op (enkele aspecten van) het koningschap.
- 2 Zie bijvoorbeeld H.A. van Wijnen, *De pers en het geheim van het Noordeinde* (Amsterdam 1997).
- 3 Bij wetgeving die het Koninklijk Huis betreft kan men onder andere denken aan de Grondwet en organieke wetten als wetten tot goedkeuring van huwelijken en voogdijwetten. De controle-instrumenten waarover het parlement beschikt zijn dezelfde die het ook bij andere gelegenheden kan hanteren: Kamervragen, interpellaties, de parlementaire enquête etc. Dat wil overigens niet zeggen dat al deze instrumenten ook in de praktijk worden ingezet.
- 4 Vgl. bijv. C.A. Tamse (red.), *De monarchie in Nederland* (Amsterdam en Brussel 1980) en Jaap van Osta, *Het theater van de staat. Oranje, Windsor en de moderne monarchie* (Amsterdam 1998).
- 5 Algemeen aanvaard is dat die koninklijke invloed zich beperkt tot de drie, reeds in de negentiende eeuw door de Britse schrijver Walter Bagehot beschreven rechten, te weten het recht om te waarschuwen, het recht om gehoord te worden en het recht om aan te moedigen.
- 6 Zie: P.J. Oud, *Het jongste verleden*, deel 1 (Assen 1948) p. 82.
- 7 *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK) 1996-1997*, p. 128-129.
- 8 Zie o.a. P.W.C. Akkermans (red.), *De Grondwet* (Zwolle 1992) p. 488. Overigens zijn de meningen over de juistheid van deze bezoeken, waar koningin Juliana in 1975 mee begon, niet unaniem (vgl. E. van Raalte, *De werkelijke betekenis en functionering van het Nederlandse koningschap* (Zwolle 1975) en Theo Joeke, *Man en paard. Herinneringen* (Meppel 1996) p. 284-294).
- 9 *HTK 1900-1901*, p. 918.
- 10 *HTK 1921-1922*, p. 394-395.
- 11 *HTK 1995-1996*, Aanhangsel, nr. 579.
- 12 *HTK 1918-1919*, p. 626, 664-665; Oud, *Het jongste verleden*, deel 1, p. 101.
- 13 *HTK 1996-1997*, p. 479-500.

- 14 *HTK* 1999-2000, Aanhangsel, nr. 392.
- 15 Iets dergelijks lijkt te hebben gespeeld bij het ontstaan van de nagenoeg Kamerbrede afkeuring van een interview dat prins Bernhard in 1971 aan *NRC-Handelsblad* gaf, waarin hij een visie op de verhouding regering-parlement ten beste gaf die duidelijk uitviel in het nadeel van de Kamer. Premier Biesheuvel maakte daarop het afkeurende oordeel van de Kamer, een oordeel dat hij deelde, in een gesprek met de prins duidelijk kenbaar (*HTK* 1971-1972, Aanhangsel, nrs. 289 en 290).
- 16 *HTK* 1965-1966, p. 478-514.
- 17 *HTK* 1921-1922, p. 314-320.
- 18 Zie o.a. G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie. De geschiedenis van de kabinetsformaties*, 3 delen (Kampen 1970 en 1980; Leiden 1993).
- 19 *HTK* 1970-1971, p. 2801-2841, 2886-2934.
- 20 *Ibidem*, p. 3058. Alleen de CHU, SGP, GPV, drie ARP'ers en D66 stemden tegen.
- 21 H. van Wijnen, *Van de macht des Konings. Mythe en werkelijkheid van de constitutionele monarchie* (Amsterdam 1975) wijdt een volledig hoofdstuk (p. 86-177) aan de 'kosten van het koningschap'.
- 22 *HTK* 1979-1980, p. 5269-5295, 5447-5475, 5530-5535; *HTK* 1984-1985, p. 4950-4960. Overigens duurde de totstandkoming van een wettelijke regeling ook zo lang omdat koningin Juliana zich sterk verzette tegen een tweedeling in 'A- en B-prinsen' onder haar kleinkinderen.
- 23 Meer algemeen kan worden gesteld dat het parlement vanaf de jaren zestig zelfbewuster omgaat met zijn controlerende rechten en bevoegdheden, hetgeen tot uitdrukking komt in een stijging van het aantal vragen, moties en interpellaties. De bemoeienis met het Koninklijk Huis vormt daarop geen uitzondering.
- 24 Voor een gedetailleerde beschrijving van de gebeurtenissen: D. Schaap en B. Pasterkamp, *De zaak Irene* (Amsterdam 1964). Een uitvoerige uiteenzetting van de verwikkelingen binnen de Kroon is te vinden bij: J.P. Rehwinkel, *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* (Zwolle 1991) p. 69-74.
- 25 Verklaring premier Den Uyl: *HTK* 1975-1976, p. 5115-5117. Zie ook Rehwinkel, *De minister-president*, p. 77-80.
- 26 Zeer uitzonderlijk: op een maandag. De regeringsverklaring werd afgelegd op de donderdag ervoor (26 augustus 1976).
- 27 *HTK* 1975-1976, Bijlage 13787.
- 28 *HTK* 1975-1976, p. 5135-5163.
- 29 Premier den Uyl, minister van Justitie Van Agt en minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman.
- 30 De motie-Van der Lek, waarin op dat onderzoek werd aangedrongen, kreeg alleen steun van de twee PSP'ers.
- 31 *HTK* 1963-1964, p. 1239-1265.
- 32 *Ibidem*, p. 1593-1608.
- 33 Zie o.a. *HTK* 1964-1965, Bijlage 7800-III, nrs. 7 en 8 en *HTK* 1965-1966, Bijlage 8316, nrs. 1-8.
- 34 Meer over de Greet Hofmans-affaire in o.a. L.J. Giebels, *Beel. Van vazal tot onderkoning. Biografie 1902-1977* (Den Haag 1995) p. 391-420; H. Arlman en G. Mulder, *Van de prins geen kwaad. Prins Hendrik & andere dossiers van Oranje* (Amsterdam 1983) p. 110-164 en Rehwinkel, *De minister-president*, p. 64-69.

- 35 *HTK* 1956-1957, p. 73-74.
- 36 *Ibidem*, p. 32.
- 37 *Ibidem*, p. 71.
- 38 Aantallen voor Eerste en Tweede Kamer samen. Van de in totaal 78 vragen werden er slechts 9 gesteld in de Senaat.
- 39 *HTK* 1984-1985, p. 670-679.
- 40 De woordvoerders van de pvda en 1966, respectievelijk J.P. Rehwinkel en Th.C. de Graaf, waren in het verleden beiden aan een universiteit verbonden als wetenschappelijk medewerker staatsrecht.
- 41 *HTK* 1996-1997, p. 128-129.
- 42 *HTK* 1988-1989, p. 513. Een paar jaar eerder had zich iets vergelijkbaars voorgedaan. Toen struikelde de PPR over te 'propagandistische' passages in de troonrede over de economische toestand en de kruisraketten: 'De troonrede mag geen verkiezingsverhaal worden.' Bij die gelegenheid kreeg de PPR bijval van de pvda en de cpn (*HTK* 1985-1986, p. 578-579, 609-610).