Humeurig volk, verkrampte politiek
en hoe het anders kan

Joop van den Berg

Humeurig volk, verkrampte politiek en hoe het anders kan

2022 Prometheus Amsterdam

© 2022 Joop van den Berg
Omslagontwerp Tessa van der Waals
Zetwerk en opmaak Willem Morelis
www.uitgeverijprometheus.nl
ISBN 978 90 446 5043 3

Woord vooraf

Het moet in het vroege voorjaar van 1969 zijn geweest – meer dan een halve eeuw geleden – dat ik voor het eerst vanaf de perstribune een debat in de Tweede Kamer bijwoonde. Het was een wat merkwaardige vertoning. Ik kwam voor de begrotingsbehandeling van Ontwikkelingssamenwerking, maar die werd onderbroken voor een interpellatie van het sociaaldemocratische Kamerlid Gerda Brautigam. Zij ondervroeg de minister van Economische Zaken streng over de vraag waarom de prijzen zo drastisch waren gestegen en waarom hij daar niets aan deed. Wij hadden nog een prijzenwet die de minister van Economische Zaken bevoegd maakte in te grijpen als prijzen te veel in te korte tijd stegen. Minister De Block van de KVP weigerde echter omdat hij dat nog niet nodig vond en hogere prijzen een onvermijdelijk gevolg waren van de invoering van de btw per 1 januari van dat jaar.

Brautigam was een scherp en tegelijk geestig parlementariër tegenover een minister die in zijn ambt verdwaald leek, onder andere omdat hij geen ervaring had als Kamerlid. Zij nam met zijn antwoord geen genoegen en liet de stotterende en schutterende minister alle hoeken van de Kamer zien. Plotseling bleek ik beland in een debat dat voor toenmalige begrippen spectaculair verliep en waar zowel vergaderzaal als tribunes voor volliepen. Ook met een hedendaags oog bekeken was het onmiskenbaar een opwindende vertoning, zij het geformuleerd in buitengewoon beschaafde, 'parlementaire' termen. Er viel geen onvertogen woord; wel was Gerda Brautigam in staat de

taal van 'de gewone man' te spreken. Minister De Block nam na enige maanden ontslag.

De interpellatie-Brautigam was een uitzonderlijk retorisch eiland te midden van een zee aan debatten die wij nu van een monumentale saaiheid zouden noemen. Daaronder het debat over Ontwikkelingssamenwerking waarvoor ik naar Den Haag was gekomen. Dat was alleen de moeite waard als je redelijk in de materie thuis was en voornamelijk belangstelde in de kennis van zaken van de deelnemende Kamerleden.

Waarom deze anekdote uit lang vervlogen jaren? Eigenlijk om iets van het contrast te laten zien met de huidige Tweede Kamer, die niet lijkt op die van het eind van de jaren zestig. Een rustig, bijna saai debat dat tegelijk van kennis getuigt is nog steeds te horen, maar in de plenaire vergaderzaal is dat eerder de uitzondering omdat het spektakel met enige overdrijving de dagelijkse praktijk is geworden. Bovendien, per onderwerp waren er in 1969 ruim tien sprekers, afgezien van de minister; vandaag bedraagt het aantal het dubbele ervan. Het is alleen niet geestig meer, en het gaat er vooral niet chic aan toe. Tweede en Eerste Kamer zijn sterk versplinterd; grote partijen zijn er niet meer. Die versplintering werkt ook een verharding van de omgangsvormen in de hand, alleen al omdat er om aandacht moet worden gevochten.

De verleiding is groot om te gaan denken in ondergangstermen en de democratie in ernstig gevaar te achten. Daar staat overigens, met name in de Nederlandse politicologie, een stroming tegenover die er een soort 'niks-aan-de-hand'-doctrine op na houdt. Het mag er wat ruwer aan toegaan, de democratie loopt geen enkel gevaar. Was het vroeger, met vastgeroeste verhoudingen in de politiek, dan werkelijk zo veel beter? Het zijn dit soort vragen die in dit boek centraal staan. Bij voorbaat geef ik graag de hoofdconclusie prijs die uit het verdere betoog tevoorschijn komt: nee, de parlementaire democratie in Nederland is niet onderweg naar de ondergang, maar zij worstelt wel met

een aantal forse problemen die voldoende reden opleveren om bezorgd te zijn.

De parlementaire democratie omvat natuurlijk heel wat meer dan regering en parlement, de gekozen instituties. In de democratische rechtsorde speelt ook de rechterlijke macht een rol van cruciaal belang, evenals de ambtelijke bureaucratie en de verzamelde belangenorganisaties en grote ondernemingen. In de termen van de Franse politicoloog Pierre Rosanvallon en, in Nederland, Ruud Koole berust de democratie op twee pijlers: de pijler van de gekozen organen als regering en parlement en de pijler van de niet-gekozen instellingen en organisaties. In dit boek beperk ik mij doelbewust tot de pijler van de gekozenen, regering en volksvertegenwoordiging; af en toe ook de lokale democratie. De regering komt voornamelijk aan de orde als de gesprekspartner van de beide Kamers van de Staten-Generaal, terwijl ministers en staatssecretarissen ook hebben te maken met hun ambtenaren, de krijgsmacht en andere met hen verbonden (overheids)instellingen. Zijdelings komt de 'tweede pijler' wel ter sprake, maar het zijn de aloude politieke instellingen die centraal staan.

In het eerste hoofdstuk bespreken wij de sterk toegenomen humeurigheid van de Nederlandse kiezer die, naar een term van de onlangs overleden Ed van Thijn, een 'waaierdemocratie' heeft geschapen. Deze loopt het risico, eveneens in de woorden van Van Thijn, tot 'tangdemocratie' te verworden, die gematigde stromingen in een te kleine politieke ruimte samenperst.

In het tweede hoofdstuk bespreken wij de ontwikkelingen die sinds de jaren zestig, toen het bestel nog onbeweeglijk leek, hebben geleid tot een steeds grotere vluchtigheid in het stemgedrag en een steeds sterkere versnippering in het partijenlandschap. Aan de ene kant een sterke trend naar steeds meer technocratisch bestuur en daartegenover, vooral sinds 2002, een steeds krachtiger populistische reactie.

In het derde hoofdstuk proberen wij aannemelijk te maken dat beide schadelijk zijn voor het goed functioneren van de democratie: technocratie leidt immers, naar het woord van de Amerikaanse politicoloog Vivien Schmidt, tot '*policy without politics*', terwijl populisme leidt tot '*politics without policy*' en niet alleen omdat uitgesproken populistische partijen zich zo gedragen. Probleem is dat vanouds gematigde partijen zich daarin laten meeslepen. Helaas blijkt dat de jurisdictie over de orde in de Tweede Kamer daar niet voor is toegerust.

In het vierde hoofdstuk kijken wij concreter en gedetailleerder naar de problemen waarmee beide Kamers hebben te maken in hun drie voornaamste gestalten: die van het democratische instituut, van de politieke arena en van de marktplaats van belangenbehartiging. Daar zal blijken dat er zeker niet louter reden tot treurnis is. De grote aandacht voor parlementair onderzoek is bijvoorbeeld een vorm van vooruitgang. Het verlies van parlementaire greep op de markt van belangenbehartiging is dat zeker niet.

In het vijfde hoofdstuk spreken wij over een paar belangrijke medespelers in de democratie: de rechter met zijn sedert de jaren tachtig sterk vergrote activiteit; de overkoepelende macht van de Europese instellingen, waarvan de beide Kamers overigens onderdeel zijn; de gegroeide reikwijdte van de lokale democratie.

In dit boek laten wij het niet bij zorgelijke analyse en kritiek, maar proberen wij telkens met behulp van zo concreet mogelijke aanbevelingen bij te dragen aan een constructieve discussie over de beschreven vraagstukken. In een slothoofdstuk brengen wij die oplossingen in samengevatte vorm bijeen. Door het boek heen kijken wij ter vergelijking naar de democratieën om ons heen, soms om te laten zien dat het elders ook tobben is, soms om remedies aan te reiken. Daarbij komen niet alleen de

usual suspects van de internationale vergelijking ter sprake, zoals de vs, het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen, maar ook de ten onrechte weinig in de analyse betrokken Duitse Bondsrepubliek.

Het boek is opgezet als een wat uit de hand gelopen pamflet, bedoeld voor een breed, geïnteresseerd lezerspubliek en niet zozeer als een wetenschappelijke verhandeling. Af en toe komen er dus wel bronnen langs maar een systematisch notenapparaat heb ik daarom achterwege gelaten. Wel volgt op elk hoofdstuk een kleine reeks publicaties om 'verder te lezen' en ook wel om te demonstreren hoeveel ik heb ontleend aan andermans wijsheid.

Ik ben dank verschuldigd aan Mai Spijkers, de man van Prometheus, die mijn idee voor een pamfletachtig boek over de stand van de parlementaire democratie onmiddellijk omarmde en de totstandkoming ervan sterk heeft gestimuleerd. Dank gaat ook uit naar Marieke van Oostrom die vriendelijk en geduldig belangstelde in de voortgang van het project en waar nodig behulpzaam was.

Gert-Jan Veerman gooide in de aanvangsfase mijn hele opzet door elkaar door zo ongeveer elk onderdeel een andere plek te geven, met het argument dat dit tot een veel logischer opbouw van het betoog zou leiden. Ik heb mij daar niet alles van aangetrokken, maar heb wel een aantal van zijn suggesties goed tot mij door laten dringen. Marja Wagenaar liet mij profiteren van haar ervaringskennis als voormalig lid van de Tweede Kamer en haar wetenschappelijke vertrouwdheid met de openbaarheid van bestuur. Daartoe bekeek zij met grote nauwkeurigheid en met haar eigen visie als contrapunt mijn conceptteksten en behoedde mij en passant voor een paar lelijke uitglijders. Ik ben haar veel dank verschuldigd. Bert van den Braak, collega-columnist op www.parlement.com, behoedde mij voor tal van slordigheden en meer en minder ernstige vormen van geschiedvervalsing. Ruud Koole las met pijnlijke nauwkeurigheid alle

teksten. Hij dwong mij tot verantwoording van allerlei beweringen en maakte daarmee indruk, juist omdat wij, die elkaar al sinds mensenheugenis kennen, sterk verwante geesten zijn. Dat ik hem diep dankbaar ben, mag duidelijk zijn. Lyda Groenewegen lette als altijd op de leesbaarheid van de tekst en bestreed met kracht de neiging van de gewezen gymnasiast in mij veel te lange zinnen te schrijven. Ten slotte ben ik het Parlementaire Documentatiecentrum in Den Haag dank verschuldigd voor het leveren van kwantitatieve gegevens over de activiteiten van Tweede en Eerste Kamerleden.

Als er dan toch van alles aan dit boek mankeert, kan dat alleen maar aan mijzelf liggen, die weer eens niet goed genoeg heeft geluisterd en te eigengereid is geweest.

HOOFDSTUK 1

Een beschamend debat

Nooit heb ik een Tweede Kamerdebat meegemaakt dat zo beschamend was als dat van 1 en 2 april 2021; beschamend door zijn gebrek aan parlementaire beschaving en aan minimaal vereiste politieke competentie.

Formeel was het bedoeld als afsluiting van de verkenning door Kajsa Ollongren en Annemarie Jorritsma, tevens de start van de kabinetsformatie 2021. Maar, intussen waren er alweer twee nieuwe verkenners aangesteld, Wouter Koolmees en Tamara van Ark. Het eerste koppel had immers zijn werk moeten staken na een positief bevonden COVID-19-test bij Ollongren. Die was inderhaast in haar dienstauto gestapt om naar huis te worden gereden, maar bij haar gang naar de auto was een foto gemaakt met onder Ollongrens arm een papier, waarop later de tekst werd ontcijferd: 'positie Omtzigt, functie elders'. Dat had niet alleen een eind gemaakt aan de verkenning van Ollongren en Jorritsma, maar ook aan die van Koolmees en Van Ark.

De gewraakte tekst vroeg om toelichting en verantwoording, niet alleen van de beide verkenners maar ook van de deelnemers aan het gesprek met beiden, VVD-leider Mark Rutte in het bijzonder. Die had voor de camera beweerd dat hij tegen de verkenners niet over Tweede Kamerlid Pieter Omtzigt had gesproken, maar dat moest hij later terugnemen. Was dit een slecht geheugen of was het een leugen?

Het frame van Wilders

De net gekozen Tweede Kamer mocht aanstonds na haar beëdiging haar eerste discussie wijden aan de vraag naar het lot van

Kamerlid Omtzigt: was er over hem en zonder hem beschikt? Sinds wanneer was zijn positie een zaak van de kabinetsformatie en dus van bemoeienis van anderen dan hemzelf en eventueel zijn fractiegenoten? Geert Wilders, de eerste spreker en tegelijk een van de meest ervaren Kamerleden en fractieleiders, wist daar wel raad mee. De premier en tijdelijk ook fractievoorzitter van de VVD, Rutte, had de verkenning misbruikt door met zijn collega van het CDA, Wopke Hoekstra (die ook tijdelijk minister en Kamerlid tegelijk was), over het elimineren van bekend lastpak Omtzigt te spreken in plaats van te werken aan de formatie van een kabinet. Hij had daar bovendien opzichtig over gelogen. Zo'n premier kon natuurlijk geen dag langer worden gehandhaafd in het ambt en dus diende Wilders tegen Rutte een motie van wantrouwen in.

Dat dit een vorm was van chaos scheppen – wie had Rutte als premier moeten vervangen als hij zou zijn weggestemd? – deerde Wilders natuurlijk niet. Chaos scheppen was immers zijn opzet. Wat er echter gebeurde was dat Rutte, de tweede spreker, werd onderworpen aan een vorm van inquisitie die met de zaak zelf weinig meer te maken had, maar waaraan zo ongeveer alle sprekers met grote gretigheid deelnamen. Een inquisitie die geleidelijk steeds sterker bij de toeschouwer de indruk wekte, dat de kwestie-Omtzigt alleen maar een middel was en de beschadiging van Mark Rutte het eigenlijke doel. Niemand die het hoofd koel hield en zich afvroeg wat hier nu eigenlijk gebeurde, zelfs niet de meestal zo evenwichtige Kees van der Staaij. Wat Rutte ook zei, hij werd niet geloofd; niemand had er blijkbaar belang bij hem te geloven of althans te vergeven.

En passant werden nog twee dingen zichtbaar. Het eerste was dat er, ook in de meer traditionele fracties, hoofdzakelijk leiders optraden die helemaal geen ervaring in de Tweede Kamer hadden – Kaag en Hoekstra – ofwel geen ervaring als fractievoorzitter, zoals Ploumen. Op links bleven Klaver en Marijnissen

over als meer ervaren in hun functie. Dat Lilian Marijnissen geen poging deed Rutte in bescherming te nemen was te verwachten, al was haar oppositie erg routineus en dus iets te gemakkelijk. Op kritieke momenten heeft de SP moeite te kiezen tussen een rol als constructieve oppositiepartij of als meer querulante antisysteempartij. Jesse Klaver was degene die beter had moeten weten, niet alleen omdat GroenLinks uit was op meeregeren, maar ook omdat zo'n aanpak van premier en VVD-leider Rutte gedoemd was vruchteloos te blijven. Het was te voorzien dat de boemerang zijn werk zou doen en dus in zijn eigen gezicht zou terugkomen.

Er werd nog iets duidelijk. De Tweede Kamer kende geen enkele grote fractie meer, maar wel zeventien middelgrote en kleine tot piepkleine fracties. Dat bracht een dynamiek van elkaar overschreeuwen op gang, gevoed door het frame van Wilders, die elke nuchtere interventie vrijwel onmogelijk maakte. De radicale flanken en de eenpersoonsfracties samen gingen met het debat – dat nooit een debat werd – aan de haal. Zozeer dat aan het einde ervan Wilders' motie van wantrouwen tegen de premier op een haar na werd aangenomen. Ook traditionele en parlementair verantwoordelijke fracties zoals die van de PvdA en zelfs de SGP namen blijkbaar de potentiële chaos op de koop toe.

Om de ramp niet helemaal volledig te maken dienden de fractievoorzitters van D66 en CDA een 'motie van afkeuring' in tegen de collega-fractievoorzitter Rutte (uitdrukkelijk niet tegen de premier), die vervolgens breed werd aangenomen. Rutte beschadigen was onmiskenbaar gelukt, maar dat er met het staatsrecht een loopje was genomen deed er even niet toe.

Een staatsrechtelijk monstrum. Dezelfden die zich hadden opgewonden over de bemoeienis van anderen met de positie van het Kamerlid Omtzigt, zagen er geen been in om de positie van het Kamerlid Rutte, niet door hen maar door de kiezers

aangewezen, ter discussie te stellen. Moties zijn bedoeld als aansporing of kritiek tegenover ministers en staatssecretarissen, die hun plek in het kabinet danken aan de toestemming van de Tweede Kamer en dus door deze Kamer daaruit kunnen worden verwijderd. Kamerleden kunnen alleen door de kiezer worden verwijderd; hun collega's hebben hun aanwezigheid slechts te aanvaarden.

De fractievoorzitter van de ChristenUnie had twee dagen na afloop kennelijk spijt dat hij de motie van wantrouwen niet had gesteund en kwam parmantig meedelen – ter opluistering van Goede Vrijdag – dat hij niet meer met Rutte in een kabinet wilde samenwerken. Veel van zijn aanhangers in den lande vonden dat al te onchristelijk tegenover de premier en dus moest Segers die woorden later weer terugnemen.

Wat volgde was verlamming en wederzijdse ontsteltenis. De VVD deed wat zij behoorde te doen: zij nam haar politieke leider, winnaar van de verkiezingen, in bescherming, zoals van meet af aan te verwachten was. Niet alleen Klaver kreeg de boemerang recht in het gezicht terug; dat gold ook voor al die andere fractievoorzitters die gedacht hadden Rutte onmogelijk te maken als premier en zelfs als liberaal fractieleider. Maar de sfeer was wel zo grondig bedorven dat de formatie op haar gat lag. De koning was er niet meer om een list te verzinnen – welke trouwens? – en de Tweede Kamer moest dus zelf handelen. Zij week, niet voor het eerst, uit naar de wijsheid van de gewezen vicepresident van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, de reservekoning die een project 'pacificatie' mocht beginnen. Vervolgens bleek dat dit wel een beetje hielp als vorm van vrede stichten, maar onvoldoende om de formatie echt weer op gang te brengen.

Na Tjeenk Willink volgde SER-voorzitter Mariëtte Hamer, die met engelengeduld probeerde partijen bijeen te brengen. Het enige resultaat dat daaruit voortkwam, behalve veel tekst, was

dat er weer ruimte ontstond voor een liberaal om de formatie echt vooruit te helpen. D66 had intussen het krediet niet meer om zijn eisen aan de samenstelling van het kabinet overeind te houden. Dat had mevrouw Kaag in het begin van de formatie kunnen doen, maar toen hadden zij en haar fractie het nog te druk met Rutte beschadigen. Het debat van 1 en 2 april leidde ertoe dat de betrokken partijen zes maanden nodig hadden om te bepalen wie er aan de formatie mee mocht doen en wie daaruit zou worden geëlimineerd. Een wel heel verdrietig record.

Was dit de 'nieuwe bestuurscultuur' waarover ook op 1 april voortdurend werd gepraat, of om preciezer te zijn, de al langer gevraagde 'parlementaire cultuurvernieuwing'? Het leek er eerder op – al zou je ook dat vernieuwing kunnen noemen – dat de ooit door Ed van Thijn uitgesproken vrees over de ontwikkeling van de parlementaire democratie alsnog zou worden bewaarheid.

Pendule, waaier en tang

Meer dan vijftig jaar geleden, in 1967, stond Van Thijn op het punt Tweede Kamerlid te worden van de PvdA. Hij presenteerde zich met een nog steeds hoogst belangrijk artikel over de democratie. Daarin maakte hij gebruik van de kennis die hij had opgedaan tijdens een studieverblijf in Frankrijk, enkele jaren daarvoor. Daar had hij de Vierde Republiek, een democratisch systeem dat goed vergelijkbaar was met het Nederlandse, zien bezwijken aan zijn eigen instabiliteit. De parlementaire democratie bleek niet opgewassen tegen de schade aangericht door de Algerijnse oorlog.

Deze Vierde Republiek leed van meet af aan onder verregaande versplintering, die het onevenredig moeilijk maakte een stabiel functionerende regering te vormen. Als een ministersclub het langer dan een halfjaar volhield, was dat al een prestatie. Die republiek noemde Van Thijn inventief een '*waaierdemocratie*', met een keur van fracties van allerlei soort en

maat. Stabiele democratieën werden echter juist gekenmerkt, zo veronderstelde hij, door een paar grote partijen die in staat waren afwisselend meerderheden tot stand te brengen, zoals in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Het ging er telkens om de kiezers van het midden naar één kant te trekken, wat zowel richting gaf als gematigdheid verzekerde. Van Thijn sprak daarom in dit geval van een '*penduledemocratie*'.

Het belangrijkste gevaar van een waaierdemocratie was volgens Van Thijn dat de ontevredenheid daarover zou leiden tot verharding van de partijen aan de flanken, waardoor het brede midden steeds smaller zou worden en verkiezingen geen reële wisseling van de wacht meer mogelijk zouden maken. Dat was geen theoretische praat: in Frankrijk stond aan de linkerzijde als grootste partij de PCF, de communistische partij die verre van democratisch gezind was, gegeven haar sympathie voor de Sovjet-Unie. Van lieverlede begon ook radicaal-rechts te verharden met fascistoïde partijen als die van Pierre Poujade. Wat zodoende ontstond was, naar het woord van Van Thijn, een '*tangdemocratie*', waarbij de authentiek democratische partijen tussen antisysteempartijen werden samengeknepen.

Toen de Algerijnse koloniale oorlog op haar felst werd, bleek het democratische midden te zwak geworden om vrede tot stand te brengen. Het Franse parlement riep in 1958 in wanhoop om de komst van oud-generaal Charles de Gaulle, die de democratie verbouwde tot de zogenaamde Vijfde Republiek. Die bracht de stabiliteit terug in het Franse politieke landschap, doordat De Gaulle niet alleen een presidentieel stelsel invoerde, enigszins vergelijkbaar met dat van de Verenigde Staten, maar ook het partijenstelsel wist te hervormen. De politieke variëteit bleef wel bestaan, maar verenigde zich grosso modo tot twee conglomeraten van politieke partijen van linkse, respectievelijk rechtse signatuur in de Franse *Chambre des Députés*.

Frankrijk was zodoende een penduledemocratie geworden,

al vond de jonge Van Thijn het wel een democratie met sterk autoritaire trekken. In Nederland zag hij halverwege de jaren zestig een schoolvoorbeeld van een waaierdemocratie zoals de Franse Vierde Republiek. Die begon naar zijn waarneming trekken te vertonen van een tangdemocratie met een weliswaar kleine maar ook riskante CPN aan de linkerkant en de opkomende Boerenpartij van Hendrik Koekoek aan de rechterzijde.

Van Thijn zocht naar een methode om de Nederlandse waaierdemocratie te transformeren tot een penduledemocratie, maar dan niet met staatshervormingen zoals Frankrijk tot stand had gebracht of zoals in Nederland D'66 (nog getooid met apostrof) nastreefde. Hij zocht het in het bijeenbrengen van progressieve partijen in een alliantie die groot genoeg zou zijn om de drie christelijke partijen (voorgangers van het latere CDA) tot een keuze te dwingen: of die drie zouden zich geheel of gedeeltelijk voegen bij het linkse kamp en zodoende een progressieve meerderheid tot stand brengen, of zij zouden kiezen voor een conglomeraat met de VVD. Duidelijk was dat hij hoopte dat vooral de KVP zou kiezen voor links, zoals zij dat tot 1958 had gedaan. Daarvoor achtte hij een zekere mate van polarisatie in de politiek noodzakelijk.

De Nederlandse waaierdemocratie bleek later veel taaier en tegelijk stabieler te zijn dan Van Thijn had gedacht, maar elementen van een penduledemocratie werden niettemin onderdeel van de democratische politieke cultuur in ons land. Het kwam tot een veel scherper onderscheid tussen coalitie en oppositie in de werkwijze van Tweede en Eerste Kamer, later ook van gemeenteraden. De concentratie van verkiezingen op de figuur van de toekomstige minister-president bevorderde eveneens een vorm van polarisatie die aan politieke campagnes richting gaf. Het werd voor of tegen Den Uyl, voor of tegen Lubbers, voor of tegen Rutte. Zo gaf de politieke werkelijkheid Van Thijn ten dele gelijk, maar ten dele ook ongelijk. Het verlangen naar politieke vernieuwing verdween in de jaren tachtig naar de achtergrond.