



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kamerleden in regeringsdelegaties: een oud probleem opnieuw bezien

Baehr, P.R.

Citation

Baehr, P. R. (1970). Kamerleden in regeringsdelegaties: een oud probleem opnieuw bezien. *Acta Politica*, 5: 1969/1970(1), 3-19. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451181>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451181>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

KAMERLEDEN IN REGERINGSDELEGATIES: EEN OUD PROBLEEM OPNIEUW BEZIEN *

door P. R. Baehr

'Leden van de volksvertegenwoordiging behoren geen zitting te hebben in de delegatie naar de Algemene Vergadering der Verenigde Naties', aldus luidde een stelling bij het in 1962 door Van der Land verdedigde proefschrift.¹ Hij oefende met deze stelling kritiek op een reeds jaren door de Nederlandse regering gebezigde praktijk waarbij in regeringsdelegaties naar de Assemblée van de Volkenbond, de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en bepaalde internationale conferenties niet alleen ministers, ambtenaren en diplomaten worden opgenomen maar ook leden van de Eerste en Tweede Kamer. Deze gewoonte was tien jaar eerder o.a. voorwerp van studie geweest van de zgn. commissie-van Eysinga die zich in haar rapport van 9 juli 1951 had uitgesproken ten gunste van het opnemen van Kamerleden in regeringsdelegaties, met name die delegaties die 'met algemene internationale politieke vraagstukken te maken krijgen'.² Deze door Van der Land gewraakte praktijk is onlangs opnieuw in de aktualiteit gekomen door publikaties van en interviews met het PvdA Tweede Kamerlid H. Wierenga, die in het najaar van 1968 deel had uitgemaakt van de Nederlandse delegatie naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.³ De hiermee opgeworpen problematiek is van belang, omdat ze nauw verband houdt met de vraag hoe men de rol van Kamerleden bij de bepaling van het beleid in het algemeen en van het buitenlandse beleid in het bijzonder wil zien.

Hieronder wordt de genoemde praktijk opnieuw bekeken.⁴ Het betoog

* Dit artikel is de enigszins gewijzigde tekst van een inleiding gehouden voor de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek op 28 juni 1969.

¹ Stelling VIII bij: L. van der Land, *Het Ontstaan van de Pacifistisch Socialistische Partij* (Amsterdam, 1962).

² *Eindrapport van de Commissie Nopens de Samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het Buitenlandse Beleid* (Den Haag, 1951), pp. 33—35; hierna te citeren als: *Eindrapport commissie-van Eysinga*.

³ 'Kamerlid bij Verenigde Naties gedoemd Luns klakkeloos te steunen,' *Haagsche Courant* 21 januari 1969; 'Kamerlid Wierenga hekelt VN-beleid Nederland,' *Het Parool* 22 februari 1969; 'Kamerlid Wierenga controleerde bij VN: Udinks naam in 'Derde Wereld' beter dan Luns,' *Het Vrije Volk* 24 februari 1969; H. Wierenga, 'Nederland in de VN,' *Socialisme en Democratie* februari 1969, pp. 120—128; zie verder: 'Slap Beleid' en 'Storm over hoofd van Wierenga,' *Het Vrije Volk* 25 februari 1969; 'Kamerlid Wierenga: Kritiek op UNO-Delegatie: Wat Luns Heeft Bepaald Gebeurt,' *De Volkskrant* 26 juni 1969.

⁴ Een aantal van de hieronder volgende opmerkingen zijn gebaseerd op mijn ervaringen bij de 23e Algemene Vergadering van de Verenigde Naties tijdens welke ik dank zij toestemming van de minister van buitenlandse zaken als waar-



spitst zich toe op de afvaardiging naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, maar de strekking ervan is wijder bedoeld. Het betreft al die gevallen waarin Kamerleden deel uitmaken van delegaties die uitdrukkelijk onder verantwoordelijkheid van de regering vallen. Hierbij zijn dus *niet* begrepen parlementaire afvaardigingen naar internationale parlementaire bijeenkomsten zoals het Europese Parlement, de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa, de Interparlementaire Beneluxraad, de Parlementaire Assemblée van de Westeuropese Unie en de Atlantische Assemblée; deze vallen nl. onder de uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de parlementen zelf.

Aan de volgende vier punten zal aandacht worden geschonken:

- 1 enkele gegevens over de door Nederland en een aantal andere landen gevolgde praktijk;
- 2 de van verschillende zijden naar voren gebrachte voor- en nadelen van deze praktijk;
- 3 criteria voor evaluatie;
- 4 enkele voorgestelde wijzigingen.

DE PRAKTIJK VAN HET OPNEMEN VAN PARLEMENTSLEDEN IN DELEGATIES NAAR DE VERENIGDE NATIES

In alle Nederlandse delegaties naar de jaarlijkse bijeenkomsten van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties sedert 1946 hebben Kamerleden zitting gehad. Het aantal varieerde van twee tot vijf per delegatie. Zowel Eerste- als Tweede Kamerleden hebben deel uitmaakt van de delegatie. In alle delegaties zat ten minste één Kamerlid van de Partij van de Arbeid en met uitzondering van die van 1963 was dit ook het geval met de Katholieke Volkspartij. Verder heeft de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie 12, de Christelijk Historische Unie 5 en de Antirevolutionaire Partij 2 van de 23 keer een Kamerlid in de delegatie gehad. Geen andere Kamerfractie was ooit vertegenwoordigd in de Nederlandse delegatie. Gewoonlijk maakten Kamerleden één of twee maal deel uit van de delegatie: tien Kamerleden waren één jaar, elf Kamerleden twee jaar achter elkaar lid van de delegatie. Uitzonderingen op deze regel vormden het KVP-Eerste Kamerlid pater Beaufort, die tijdens zijn Kamerlidmaatschap 15 maal deel uitmaakte van de delegatie, het PvdA Tweede Kamerlid Ruygers (6 maal), en de KVP Tweede Kamerleden Mej. Klompé en Mej. de Vink (ieder 4 maal), (zie appendix I).

Een aantal Kamerleden waren in de delegatie opgenomen op grond

nemer de vergaderingen van de Nederlandse delegatie kon bijwonen. Dit geschiedde in het kader van een meer uitgebreid onderzoek naar methoden van besluitvorming binnen de Algemene Vergadering. Ik ben de minister ten zeerste erkentelijk voor zijn in dezen getoonde bereidwilligheid.

van een andere hoedanigheid dan die van Kamerlid, nl. als vertegenwoordigers van bepaalde maatschappelijke groeperingen. Zo vertegenwoordigden de Kamerleden Mej. de Vink (KVP), Mevr. Heroma-Meilink (PvdA), Mej. Zeelenberg (PvdA), Mevr. Stoffels-van Haaften (VVD) en Mevr. Fortanier-de Wit (VVD) het Nederlands Vrouwen Comité; de Kamerleden Oosterhuis (PvdA) en Zwanikken (KVP) vertegenwoordigden respectievelijk het NVV en het NKV. Behalve in 1946, 1949 en 1967 heeft steeds een vertegenwoordigster van het Nederlands Vrouwen Comité deel uitgemaakt van de Nederlandse delegatie; behalve in 1946 en 1950 gold hetzelfde voor een vertegenwoordiger van een der grote vakcentrales (zie appendix II). Het leek mij juist deze Kamerleden mede in de analyse te betrekken, ook al waren zij niet als Kamerlid in de delegatie geplaatst.

De Kamerleden die in de Nederlandse delegatie zitting hebben, krijgen hetzelfde soort werk te verrichten als de ambtenaren van de buitenlandse dienst en van het departement van buitenlandse zaken die deel uitmaken van de delegatie. Elk hunner wordt in één der hoofdcommissies ingedeeld waarin de Algemene Vergadering zijn werk opsplijst. Van hen wordt verwacht dat zij de zittingen van die commissies, die vrijwel dagelijks plaatsvinden, bijwonen, er dagelijks rapport over uitbrengen aan de delegatie en aan het ministerie in Den Haag en er, voorzover nodig, het standpunt van de Nederlandse regering naar voren brengen. De meeste delegatieleden concentreren zich vnl. op wat er in 'hun eigen' commissie gebeurt. Minister Luns zei daarover in 1963: 'Het is voor de delegatie alleen te doen, doordat alles is onderverdeeld in verschillende commissies en werkgroepen en ieder delegatielid zich zeer terecht volstrekt niet bemoeit en ook niet kan bemoeien, behalve in de grote lijnen, met wat er in de andere commissies zich afspeelt.'⁵ Alle leden van de delegatie — Kamerleden en niet-Kamerleden — zijn gelijkelijk gebonden aan instructies van het ministerie van buitenlandse zaken in Den Haag. Men kan dan ook stellen dat de Kamerleden tijdelijk de rol van diplomaten te vervullen krijgen.

De praktijk om parlementsleden op te nemen in delegaties naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is niet een specifiek Nederlandse gewoonte. Zo hebben in de Amerikaanse delegatie in de oneven jaren steeds twee leden van het Huis van Afgevaardigden en in de even jaren twee Senatoren zitting. Blijkens de VN publikatie *Delegations to the United Nations* van september 1968 hadden 41 van de 125 daarin opgesomde landen parlementariërs in hun delegaties naar de 23e Algemene Vergadering opgenomen. Dezen werden betiteld als adviseurs, waarnemers of leden van de delegatie. Zij waren als volgt

⁵ *Handelingen Tweede Kamer (1963/'64)*, 3e verg. begrotingscommissie voor buitenlandse zaken, november 1963, p. C 341.

over de verschillende zgn. geografische groepen verdeeld:

Westeuropese en andere staten:	17	
Oost-Europa	: 3	
Azië	: 7	
Afrika	: 9	
Latijns-Amerika	: 5	(zie appendix III).

De meeste parlementsleden zaten in de delegaties van Brazilië (14), Noorwegen (13), België (12) en Frankrijk (10). Landen die wèl een parlementaire traditie maar geen parlementsleden in hun delegatie hadden, waren: Ierland, Japan, Libanon, Luxemburg, Mexico, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika.⁶

VAN VERSCHILLENDE ZIJDEN NAAR VOREN GEBRACHTE VOOR- EN NADELEN

Als voornaamste reden voor het opnemen van Kamerleden in de delegatie wordt meestal naar voren gebracht dat het nuttig voor ze is eens de praktijk van het internationale diplomatieke verkeer zelf mee te maken, omdat zij dan beter in staat zullen zijn de verrichtingen van de regering op buitenlands-politiek terrein te beoordelen. In een in 1950 onder verantwoordelijkheid van de toenmalige minister van buitenlandse zaken mr. D. U. Stikker gepubliceerd rapport werd het als volgt geformuleerd:

— Een dergelijke deelneming van Parlementsleden is in velerlei opzicht nuttig, omdat de Parlementsleden vertrouwd raken met de internationale achtergrond en de atmosfeer, waarin de onderhandelingen moeten worden gevoerd, hetgeen van veel betekenis is voor het vormen van een oordeel over de vraag of de bereikte resultaten verantwoord zijn.⁷ —

De commissie-Van Eysinga meende zelfs dat juist op deze wijze de invloed van het parlement op de buitenlandse politiek behouden kon blijven.⁸ Ook in interviews door schrijver dezes tijdens de 23e Algemene Vergadering met buitenlandse parlementsleden en niet-parlementsleden gehouden, werd bovengenoemde overweging herhaaldelijk naar voren gebracht. Algemeen onderschreef men de gedachte dat het als waarnemer of als lid van de delegatie deelnemen aan de Algemene Verga-

⁶ Uiteraard loopt het karakter van wat in de diverse lidstaten als 'parlement' wordt beschouwd, sterk uiteen. Bij de hier gegeven opsomming is uitsluitend gebruik gemaakt van de gegevens die door de lidstaten zelf aan de VN waren verstrekt. Hiermee wordt niet gesuggereerd dat de parlementen van landen als Roemenië, Gabon of Bolivia gelijkwaardig zouden zijn aan die van landen als Engeland, India of Nederland.

⁷ *Organisatie en Reorganisatie van het Departement van Buitenlandse Zaken* (Den Haag, 1950), p. 92.

⁸ *Eindrapport commissie-Van Eysinga*, p. 34.

dering een 'educational effect' had, zoals ook Beichman in zijn boek over de Amerikaanse missie bij de Verenigde Naties concludeert:

— The presence at each session of the General Assembly of two congressmen has given the USUN [United States mission to the United Nations-PRB] additional resources and has affected congressional understanding of what the UN is doing. The educational effect of the arrangement is of some value, as can be noted from examining their reports made annually to Congress upon completion of their UN assignment.⁹ —

Verder is er wel op gewezen dat parlementariërs informele contacten met elkaar en met buitenlandse diplomaten kunnen onderhouden, als dat ten gevolge van internationale spanningen op officieel regeringsniveau niet mogelijk zou zijn. Zo schrijft Alger:

— After a Norwegian parliamentarian sits for these months next to a Pakistani diplomat in a General Assembly committee, what might their acquaintance mean when the Pakistani diplomat is sent to Norway? These lines of communication may be open when other official routes would not be used and may permit the transfer of information that other official lines could not handle.¹⁰ —

De diplomaten van de permanente missies beschouwen enerzijds de parlementsleden als lastige pottenkijkers, anderzijds roemen zij de voordelen van het contact met politici die weten welke kwesties in het politieke leven thuis een grote rol spelen.¹¹

Een vierde voordeel van het opnemen van parlementsleden in regeringsdelegaties wordt door Van Raalte genoemd, wanneer hij spreekt over 'de versteviging van de samenwerking tussen Regering en Parlement bij het buitenlands beleid'.¹² Dit argument kan echter ook als negatief worden ervaren. Er wordt nl. ook wel eens gesteld dat parlementariërs die deel uitmaken van een regeringsdelegatie daarmee aan vrijheid in het uitoefenen van kritiek zouden inboeten. Als zij eenmaal deel hebben genomen aan de voorbereiding van standpunten en die ten dele zelf in internationaal verband naar voren hebben gebracht, zouden zij daar moeilijk later weer afstand van kunnen nemen. Een Westeuropese

⁹ Arnold Beichman, *The 'Other' State Department, the United States Mission to the United Nations — Its Role in the Making of Foreign Policy* (New York en Londen, 1968), p. 194. Zie ook: Holbert N. Carroll, *The House of Representatives and Foreign Affairs* (Boston etc., herz. druk 1966), p. 343.

¹⁰ Chadwick F. Alger, 'United Nations Participation as a Learning Experience,' *Public Opinion Quarterly* XXVII (1963), p. 423.

¹¹ Vgl. *Eindrapport commissie-Van Eysinga*, p. 34: 'Het kan voor een delegatie van belang zijn leden van de Volksvertegenwoordiging in haar midden te hebben die uiting kunnen geven aan in het land levende politieke overtuigingen . . . Kamerleden kunnen zorgen voor een goede harmonie tussen de instructie der Regering en de politieke gevoeligheid van een land'.

¹² E. van Raalte, *Het Nederlandse Parlement* (Den Haag, 1966), p. 260.

VN-diplomaat die zelf parlementariërs in zijn delegatie had, sprak zelfs over 'gijzelaars van de regering'.¹³ Stikker wijst in zijn rapport deze veronderstelling uitdrukkelijk van de hand:

— ... de deelneming van Parlementsleden in delegaties mag niet gezien worden als een vertegenwoordiging van het Parlement als geheel. Zij maken van een delegatie deel uit wegens hun deskundigheid, zodat hun enkele aanwezigheid niet gezien mag worden als een substituut voor de controle van het Parlement op het buitenlands beleid. Het moet theoretisch mogelijk blijven dat een volksvertegenwoordiger als delegatielid meehelpt een overeenkomst tot stand te brengen, waaraan in het Parlement zijn fractie en wellicht hijzelf zijn goedkeuring zal moeten onthouden. Ware dit niet het geval, dan zou een band worden geschapen tussen Regering en Kamerleden ten gevolge waarvan de Volksvertegenwoordiging in een zekere positie van afhankelijkheid tot de Regering zou komen te staan.¹⁴ —

De opvatting dat het hierboven beschreven 'rollenconflict' waarin het parlementslicd kan komen te verkeren, gemakkelijk zou kunnen worden opgelost of voorkomen wordt niet algemeen gedeeld. Reeds drie jaar eerder had in de Verenigde Staten de invloedrijke Republikeinse senator Vandenberg in een brief aan mevrouw Roosevelt uiteengezet hoe moeilijk hij het vond zich later in de Senaat te verzetten tegen een besluit aan de totstandkoming waarvan hijzelf had meegewerkt:

— ... I am not a 'free agent' when I return to the Senate to function in my 'Congressional' capacity. Indeed, it could be a most embarrassing and difficult situation in the event that I did not approve of some decision made by the United Nations.. I should dislike to oppose in Congress anything to which I had given my consent (if only by reluctant acquiescence) in the United Nations.¹⁵ —

Het zal nauwelijks toeval geweest zijn dat gedurende de volgende twee jaar geen Congresleden deel uitmaakten van de Amerikaanse delegatie naar de Algemene Vergadering. Men begon er weer mee in 1950 toen, zoals Beichman het enigszins cryptisch uitdrukt, er een consensus ontstond over de behoefte aan samenwerking tussen de Executieve en het Congres ten aanzien van de Verenigde Naties.¹⁶ Van de Nederlandse parlementsleden heeft alleen de heer Wierenga er uiting aan gegeven dat hij met gelijksoortige problemen worstelde als Senator Vandenberg 22 jaar voor hem.¹⁷

¹³ Interview met de schrijver tijdens de 23e Algemene Vergadering.

¹⁴ *Organisatie en Reorganisatie van het Departement van Buitenlandse Zaken* (Den Haag, 1950), p. 93; zie ook *Eindrapport commissie-Van Eysinga*, p. 34.

¹⁵ Arthur H. Vandenberg Jr. (ed.), *The Private Papers of Senator Vandenberg* (Boston, 1952), p. 331.

¹⁶ Beichman, *op.cit.*, p. 195.

¹⁷ Zie: *De Volkskrant*, 26 juni 1969.

De commissie-Van Eysinga had zich in haar rapport rekenschap gegeven van de mogelijkheid dat een instructie of de uitvoering ervan parlementariërs 'in strijd zou brengen met hun verantwoordelijkheid als politieke persoon'. Zij sloeg dit bezwaar echter niet hoog aan, aangezien de praktijk leerde dat (a) parlementariërs meestal met de rest van de delegatie sterk op het 'nationale standpunt' werden gedrongen en een eensgezinde werkgroep vormden, (b) Kamerleden reeds vóór het vertrek de belangrijkste punten van de instructie konden bespreken en eventueel weigeren mee te gaan, (c) zij desnoods ook tussentijds ontslag konden nemen uit de delegatie, hetgeen echter slechts één keer was voorgekomen, en wel in de dagen van de Volkenbond.¹⁸

Het is overigens wel duidelijk dat de boven aangesneden problematiek in het Amerikaanse staatsrechtelijke stelsel met zijn grote nadruk op machtenscheiding en 'checks and balances' moeilijker ligt dan bij ons. Senator John Sherman Cooper, die deel uitmaakte van de Amerikaanse delegatie naar de 23e Algemene Vergadering achtte het staatsrechtelijk een merkwaardige figuur dat congresleden deel uitmaakten van een regeringsdelegatie. Dit kwam met name tot uiting toen hij, reeds benoemd tot lid van de delegatie, als senator zijn goedkeuring moest hechten aan de benoeming van J. R. Wiggins tot ambassadeur bij de VN. Aangezien deze tijdelijk als zijn onmiddellijke chef zou optreden, nam Cooper niet aan de stemming in de Senaat deel.

De meningen verschillen nogal over de vraag of men, aangenomen dat het verstandig is parlementsleden in dergelijke delegaties op te nemen, dit privilege ook moet laten gelden voor leden van de oppositie. In Nederland is het gebruik dat de grootste oppositiepartij een vertegenwoordiger in de VN-delegatie heeft. De commissie-Van Eysinga had in haar rapport deze mogelijkheid reeds in 'beginsel' aanvaard.¹⁹ Zo maakten tijdens het vijfde kabinet-Drees Mevr. Stoffels-van Haafden (VVD), tijdens de kabinetten-De Quay, -Marijnen en -De Jong de PvdA-Kamerleden Ruygers, Mej. Schilthuis, Van der Stoel, Mevr. Heroma-Meilink, Van Lier, Hogendorp en Wierenga deel uit van de delegatie. Alleen bij de heer Wierenga blijkt dit, zoals wij reeds zagen, tot zodanige problemen aanleiding gegeven te hebben dat hij er na terugkomst in Nederland naar buiten toe uiting aan gaf.

In de Verenigde Staten, waar lange jaren steeds de nadruk is gelegd op

¹⁸ *Eindrapport commissie-Van Eysinga*, p. 34. Volgens het Kamerlid I. N. Th. Diepenhorst betrof dit geval Vliegen die in 1933 ontslag nam als gedelegeerde naar de ontwapeningsconferentie naar aanleiding van het beteugelen van de muiterij op „De Zeven Provinciën”. Diepenhorst sloot zich overigens op grond van zijn ervaringen tijdens de 17e Algemene Vergadering aan bij de hierboven gereleveerde opvattingen van de commissie-Van Eysinga (zie *Handelingen Tweede Kamer* (1962/'63), 31e vergadering, 8 januari 1963, p. 409).

¹⁹ *Eindrapport commissie-Van Eysinga*, p. 35.

de wenselijkheid van een 'bipartisan foreign policy', hebben steeds Congresleden van beide partijen deel uitgemaakt van de delegatie. Ook Zweden en Noorwegen nemen leden van de oppositie in hun delegaties op. Frankrijk, Engeland en Canada zijn landen die dat niet doen. In Engeland zou de oppositie er waarschijnlijk ook weinig voor voelen deel uit te maken van een dergelijke regeringsdelegatie. Een Canadese diplomaat leek het een onzinnige gedachte oppositieleden in de delegatie op te nemen. Hij zei: 'Let's face it: going to New York is a political plum. Why give it to the opposition?'²⁰ Het blijkt dat ook in landen met diepgeworteld tweepartijensysteem, zoals de Verenigde Staten en Engeland, verschillend over deze materie wordt gedacht. Het oordeel dat men heeft over opnemings van parlementariërs in regeringsdelegaties zal sterk afhangen van de vraag of men het voordeel van een zo goed mogelijk ingelicht Kamerlid laat prevaleren boven het nadeel van het 'inkapselen' van Kamerleden in regeringsdelegaties.

CRITERIA VOOR EVALUATIE

De beoordeling van de door Nederland en andere landen gevolgde praktijk hangt o.a. af van de vraag hoe men de positie van parlementsleden in het algemeen ziet. Als men zich wil houden aan de door Hoogerwerf onderscheiden drie rollen van het parlements lid, medewetgever, controleur van het regeringsbeleid en volksvertegenwoordiger, heeft de hier besproken rol duidelijk het meest te maken met de tweede categorie.²¹ Van de medewetgeving is immers slechts sprake, voorzover het gaat om de totstandkoming van internationale verdragen, hetgeen tijdens de Algemene Vergadering slechts sporadisch het geval is. De nadruk ligt stellig, zoals hierboven bij de opsomming van voor- en nadelen is gebleken, op het verbeteren van de mogelijkheden voor Kamerleden tot het uitoefenen van controle op het buitenlands beleid. Aangezien deze wijze van controle-uitoefening in sterke mate verschilt van de normale manier waarop de Kamer zijn controlerende functie uitoefent, zou het wellicht beter zijn hier een vierde categorie te onderscheiden, nl. die van *medeuitvoerder van het regeringsbeleid*. De commissie-Van Eysinga liet hierover geen twijfel bestaan. Zij meende dat, indien Kamerleden zitting hebben in regeringsdelegaties, zij niet het parlement of een bepaalde politieke partij vertegenwoordigen, 'doch de Regering die hen heeft uitgezonden. Dit impliceert, dat zij in een delegatie zitten niet om het beleid te bepalen, maar om de door de Regering vastgestelde instructie uit te voeren.'²² Deze opvatting is geheel in overeenstemming

²⁰ Interview met de schrijver tijdens de 23e Algemene Vergadering.

²¹ A. Hoogerwerf, *De geachte afgevaardigde: over de vertegenwoordigende rol van het parlements lid* (Meppel, 1968), p. 4.

²² *Eindrapport commissie-Van Eysinga*, p. 34.

met een staatsrechtelijke traditie waarbij een minister verantwoordelijk is voor het beleid tegenover het parlement. Dan moet die minister er ook zeker van kunnen zijn dat zijn instructies door zijn ondergeschikten (ambtenaren, diplomaten en ook leden van een VN-delegatie) worden uitgevoerd. Dat betekent ook dat de Kamerleden in zo een delegatie zich strikt moeten houden aan die instructies en niet een eigen beleid kunnen gaan voeren dat wellicht af zou wijken van dat van de minister. Zij worden in de eerste plaats medeuitvoerders van het regeringsbeleid en pas later, achteraf, als zij hun delegatiewerk hebben afgesloten, kunnen zij eventueel van de opgedane kennis en ervaringen gebruikmaken voor een effectievere controle van dat beleid.

Niet iedereen zal bereid zijn een dergelijke vierde rol voor parlementsleden juist te achten. Men behoeft bepaald geen aanhanger van een tot het uiterste doorgevoerd dualisme te zijn, om toch huiverig te staan tegenover het verrichten van uitvoerende taken door parlementsleden. Daar zijn zij immers niet voor gekozen! Bovendien bestaat het gevaar dat deze vierde rol van de parlementariër wel eens in strijd zou kunnen komen met zijn rol als volksvertegenwoordiger. In alle door Hoogerwerf onderscheiden versies van de vertegenwoordigende rol van parlementsleden komt de parlementariër naar voren als een kritische voorpost van de kiezers. Hij legt zijn oor te luisteren, oefent kritiek uit daar waar zijn kiezers dat door fysieke of intellectuele omstandigheden en door tijdgebrek niet kunnen. Hij doet dit zoveel mogelijk in het openbaar, zodat de kiezers (a) de mogelijkheid hebben te controleren wat hij doet en (b) mee kunnen profiteren van de resultaten van zijn activiteiten. Uit het door Hoogerwerf behandelde lastgevingsmodel zou men bijna kunnen konkluderen dat een Kamerlid dat net zo slecht is ingelicht als de meesten van zijn kiezers te prefereren zou zijn boven een zo goed mogelijk ingelicht Kamerlid. Immers, als het Kamerlid *slecht* is ingelicht, zal hij eerder geneigd zijn in het openbaar vragen te stellen en kwesties aan te roeren die zijn kiezers ook interesseren. Het Kamerlid dat alles al weet uit intern overleg, zal minder gemotiveerd zijn kwesties in het openbaar nog eens nader aan snijden. Het tegenargument is natuurlijk dat slecht ingelichte Kamerleden te weinig weerwerk hebben tegenover een goed ingelichte minister. Ik wil hier dan ook niet in ernst een pleidooi voeren voor zo slecht mogelijk ingelichte Kamerleden. Het gaat er mij slechts om dat het medeuitvoering geven aan het regeringsbeleid in strijd kan komen met de vertegenwoordigende rol van de Kamerleden en daardoor kan bijdragen tot verdere vergroting van de afstand tussen kiezers en gekozenen.

Op grond van het voorafgaande is het vrij eenvoudig criteria te ontwikkelen voor beoordeling van het opnemen van parlementariërs in regeringsdelegaties. Als men bereid is parlementariërs een medeuitvoerende rol toe te kennen, zelfs als deze eventueel in strijd komt met hun verte-

genwoordigende rol, dan kan er weinig bezwaar bestaan tegen deelneming aan regeringsdelegaties. Sterker nog: dan zou dit, wegens het opdoen van de nodige kennis en ervaring, zelfs sterk moeten worden toegejuicht! De hier geuite veronderstelling is echter weinig gangbaar en komt niet overeen met de althans in de meeste westerse landen bestaande parlementaire tradities. Als men de meer gebruikelijke weg bewandelt en de drie door Hoogerwerf genoemde rollen vooropstelt, dan blijkt het lidmaatschap van palementariërs van regeringsdelegaties nauwelijks houdbaar.

Als men toch bereid is de bestaande praktijk te aanvaarden, dan kan men zich nog afvragen op grond van welke criteria de *selectie* van parlementsleden voor regeringsdelegaties moet geschieden. In de praktijk is het zo dat in Nederland de Kamerleden worden benoemd door de minister van buitenlandse zaken, waarschijnlijk in overleg met de betrokken fractievoorzitters. Er is weinig bekend over de criteria volgens welke de selectie van fracties en Kamerleden plaatsvindt. Het is nauwelijks aan te nemen dat steeds de in het rapport van minister Stikker gememoreerde 'deskundigheid' voorop zou staan. Men is geneigd te vragen: deskundigheid op welk gebied? Ten aanzien van de in de Algemene Vergadering te behandelen onderwerpen, de Verenigde Naties of ten aanzien van de buitenlandse politiek in het algemeen? Van de vier Kamerleden die deel uitmaakten van de delegatie naar de 23e Algemene Vergadering was slechts één (Bos) lid van de vaste commissie voor buitenlandse zaken van de Tweede Kamer. De commissie-Van Eysinga meende dat de persoonlijke kwaliteiten van de betrokkenen de doorslag moesten geven bij benoeming in regeringsdelegaties. Weliswaar gaf zij toe dat het 'niet doenlijk' was bij de keus van Kamerleden hun politieke overtuiging buiten beschouwing te laten, 'maar het criterium van een evenredige politieke vertegenwoordiging in de delegatie dient bepaaldelijk secundair te zijn ten opzichte van het vereiste der geschiktheid'.²³ Gezien de aard van de

²³ *Eindrapport commissie-Van Eysinga*, p. 35. Opvallend is dat minister Luns blijkens uitlatingen tijdens een recente openbare commissievergadering van buitenlandse zaken de Kamerleden in de delegatie ook begint te zien als vertegenwoordigers van de Kamer:

Minister Luns: Het is een belangrijke vraag, wie aan welke commissie deelneemt. Naar aanleiding van de laatste Algemene Vergadering heb ik nog eens onderzocht, of wij niet kunnen komen tot een eerdere samenspraak. Hiervoor is het nodig, dat de Kamer op tijd degenen, die haar zullen vertegenwoordigen [mijn cursivering-PRB] aanwijst. Dit is nog niet in voldoende mate gebeurd.

De heer Boot (K.V.P.): Het is dan ook nodig, dat er op tijd een uitnodiging komt van de zijde van de Regering.

Minister Luns: Ik dacht, dat de Regering geruime tijd geleden . . .

De heer Boot: (K.V.P.): Voor dit jaar ook al?

Minister Luns: Ook voor dit jaar is deze geloof ik al uitgegaan. Ik heb van de

samenstelling van de delegatie in de laatste 22 jaar, lijkt het veeleer aannemelijk dat leden van de beide grootste fracties worden gekozen samen met nog één of twee leden van andere grote partijen. (Bij de meeste fractieleiders zal ook nog wel een rol spelen het feit dat niet elk fractielid bereid zal zijn om zijn normale werkzaamheden voor de Kamer gedurende drie maanden te staken.) De hier beschreven procedure lijkt betwistbaar. Immers, als het voor Kamerleden zo nuttig is het internationale verkeer eens van nabij gade te slaan, waarom geldt dat argument dan alleen voor leden van de KVP, PvdA, ARP, CHU en VVD? Hebben andere fracties dan niet ten minste dezelfde rechten?²⁴ Het lijkt niet onredelijk te verlangen dat alle fracties op de een of andere manier zouden moeten kunnen profiteren van het feit dat er zich een of meer van hun collega's op een internationale conferentie bevinden.²⁵

EVENTUELE WIJZIGINGEN

Als men op grond van zijn opvattingen over de rol van het Kamerlidmaatschap de nadelen van het huidige systeem zwaarder vindt wegen dan de voordelen, zou men een of meer van de volgende wijzigingen kunnen overwegen.

1 — Er zijn herhaaldelijk voorstellen gedaan (meest recentelijk door het Kamerlid Wierenga) de status van de Kamerleden in de Nederlandse delegatie te wijzigen in die van waarnemers. Zij zouden dan geen werkzaamheden voor de regering hoeven te verrichten en niet voor het boven beschreven soort rolconflicten komen te staan. Ook zouden de Kamerleden veel vrijer zijn in de keuze van hun werkzaamheden en niet gedwongen zijn uren achter elkaar vaak ellenlange, in vele herhalingen vervallende betogen bij te wonen en daar rapport over uit te brengen. De praktijk bij de Zweedse delegatie zou daarbij als voorbeeld kunnen dienen. De Zweedse parlementsleden, die in twee groepen gedurende anderhalve maand de Algemene Vergadering bijwonen, kunnen deelnemen aan het werk in de commissies, maar mogen ook, als zij daar de

A.R.-fractie een suggestie gekregen. Op het ogenblik ben ik daarover aan het rumineren.

(*Handelingen Tweede Kamer*, 1968/'69). Vaste commissie voor buitenlandse zaken, 3de vergadering, 30 juni 1969, p. B 71).

²⁴ In de Zweedse delegatie naar de 23e Algemene Vergadering waren parlementsleden van alle fracties opgenomen.

²⁵ In dit verband ware te denken aan de tijdens de vergadering van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek geopperde suggestie om de vaste commissie van buitenlandse zaken van de Tweede Kamer parlementsleden te doen afvaardigen naar internationale organisaties en conferenties. Deze Kamerleden zouden dan verslag uitbrengen aan de vaste commissie, waardoor alle Kamerleden van hun ervaringen zouden kunnen profiteren.

voorkeur aan geven, vrijelijk hun eigen werkschema bepalen. De Nederlandse opvatting is tot nu toe altijd geweest dat men pas werkelijk iets te weten kan komen van de gang van zaken, als men zelf als gemachtigde namens de regering onderhandelingen voert. Op grond van ervaringen tijdens de 23e Algemene Vergadering zou ik de juistheid van deze stellingname in twijfel willen trekken. Men kan via 'waarneming' zeer veel te weten komen, zonder per se zelf in de stoel van de gedelegeerde te zitten.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat een dergelijke procedure een verhoging van kosten met zich mee zou brengen, aangezien het ambtelijk deel van de delegatie zou moeten worden uitgebreid. Als men echter op grond van zijn opvattingen over de rol van de parlementariër tot de konklusie komt dat het waarnemerschap te prefereren is voor parlementariërs, dan zou men ook bereid moeten zijn de daaruit voortvloeiende kosten te dragen.

2 – Als men de voorkeur zou geven aan het waarnemerschap, zou het ook stellig de overweging verdienen Kamerleden voor kortere periodes naar New York te sturen. Al naar gelang hun belangstelling zouden zij gedurende 4 tot 6 weken voldoende ervaring in New York kunnen opdoen, om over resultaten van overleg te kunnen oordelen. Een afwezigheid van drie maanden moet bovendien bijna wel in strijd komen met een goede uitoefening van de functie van volksvertegenwoordiger. Niet alleen missen de parlementsleden belangrijke debatten zoals de algemene politieke en financiële beschouwingen en enkele begrotingsdebatten, maar ook valt het hun veel moeilijker het normale contact met hun kiezers te continueren. Deze overwegingen zouden pleiten voor een korter verblijf in New York.

Minister Luns heeft zich tot nu toe hiervan geen voorstander getoond (evenmin als van het waarnemerschap zelf trouwens!) Dat zou immers geen verlichting voor de delegatie betekenen, verklaarde hij in 1963, en bovendien zou het duurder uitkomen. 'Het is voorts voor de kamerleden zelf niet plezierig, wanneer zij midden in een debat, dat zich dikwijls uitstrekt gedurende weken, ineens moeten vertrekken en een nieuwe dame of heer komt opdagen, die dan weer als waarnemer erbij kan gaan zitten'. Hij zei bereid te zijn te overwegen 'wanneer de gehele Kamer grote aandrang zou uitoefenen' om het tot nu toe gevolgde systeem te veranderen, maar voelde duidelijk heel weinig voor een dergelijke verandering.²⁶ Er was ook geen sprake van dat de gehele Kamer grote aandrang op hem uitoefende in die richting.

3 – Een wijziging van geringe omvang maar wel van enig belang zou plaatsvinden, als van de parlementsleden in de delegatie verlangd zou worden dat zij aan het hele parlement verslag zouden uitbrengen van hun ervaringen, bijv. op de wijze zoals dat in de Verenigde Staten gebeurt. Daar brengen de twee Congresleden die in de delegatie hebben

gezet, openbaar schriftelijk verslag uit aan de commissie van buitenlandse zaken van Senaat of Huis van Afgevaardigden. Dit geeft de andere leden van het Congres de mogelijkheid kennis te nemen van hun ervaringen en opvattingen.

4 – Zowel in het geval van een gecontinueerd lidmaatschap van de delegatie als bij het eventueel invoeren van een waarnemerschap zou men kunnen overwegen *alle* frakties te betrekken bij de selectie van de parlementsleden. Eventueel zouden een aantal frakties gezamenlijk een vertegenwoordiger kunnen aanwijzen die vanuit New York contact met hen zou onderhouden. Dan immers zou het mogelijk zijn dat in Nederland de verrichtingen van de Nederlandse delegatie in New York met meer aandacht worden gevolgd dan thans en dan zou ook de totstandkoming van het Nederlandse buitenlands beleid door de Kamer beter kritisch kunnen worden begeleid.

CONCLUSIE

Uit het voorgaande is wel gebleken dat het opnemen van parlementsleden in regeringsdelegaties grote voordelen biedt. De regeringen menen dat hun beleid gemakkelijker zal worden aangenomen als parlementsleden enige 'praktijkervaring' hebben opgedaan; de parlementsleden kunnen zich idealiter een beter oordeel vormen over de merites van het beleid. Daar staat tegenover dat, zoals boven is uiteengezet, de parlementsleden door medeuitvoering te geven aan regeringsbeleid afbreuk kunnen doen aan hun rol als volksvertegenwoordigers. Die parlementariërs die deze laatste rol het zwaarst willen laten wegen, zullen het lidmaatschap van dergelijke regeringsdelegaties niet mogen aanvaarden. Het zou dan ook niet juist zijn al te veel kritiek te hebben op ministers van buitenlandse zaken die o.a. via deze procedure proberen parlementsleden aan hun beleid te binden. Vanuit hun standpunt gezien is het ook juist dat die parlementsleden als delegatieleden gehouden zijn de instructies van de minister nauwgezet uit te voeren. Het is echter aan de Kamerleden zelf om te beslissen of zij de rol van medeuitvoerders van het regeringsbeleid op zich wensen te nemen. Wie, zoals schrijver dezes, kritisch staat tegenover de gevolgde praktijk, zal van de parlementariërs mogen verlangen dat zij zich uitvoerig bezinnen op de aard van de verschillende door hen vervulde rollen en op de mogelijkheid van rolconflicten.

²⁶ *Handelingen Tweede Kamer 1963/64*, begrotingscommissie voor buitenlandse zaken, 3e vergadering, 8 november 1963, p. C 341. Ook in 1955 had hij reeds dit standpunt ingenomen (*Handelingen Tweede Kamer 1955/56*, 41e vergadering, 22 december 1955, p. 562).

APPENDIX I
 NEDERLANDSE KAMERLEDEN IN DELEGATIES NAAR DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES*

I = Lid van de Eerste Kamer
 II = Lid van de Tweede Kamer

jaar	KVP	PvdA	ARP	CHU	VVD
1946	E. M. J. A. Sassen (II)	J. W. A. Burger (II)	—	—	—
1947	E. M. J. A. Sassen (II)	J. W. A. Burger (II)	—	—	—
1948	L. J. C. Beaufort (I) mej. M. A. M. Klompé (II)	H. Oosterhuis (I) J. W. A. Burger (II) H. Oosterhuis (I) G. J. van Heuven - Goedhart (I)	—	—	—
1949	L. J. C. Beaufort (I) mej. M. A. M. Klompé (II)	H. Oosterhuis (I) G. J. van Heuven - Goedhart (I)	—	—	mevr. A. Fortanier— de Wit (II)
1950	L. J. C. Beaufort (I) mej. M. A. M. Klompé (II)	G. J. van Heuven - Goedhart (I)	—	—	mevr. A. Fortanier— de Wit (II)
1951	L. J. C. Beaufort (I)	G. J. N. M. Ruygers (II)	—	—	—
1952	L. J. C. Beaufort (I) mej. M. A. M. Klompé (II)	G. J. N. M. Ruygers (II)	—	—	—
1953	L. J. C. Beaufort (I) mej. J. C. H. H. de Vink (II)	G. J. N. M. Ruygers (II) J. de Kadt (II)	—	Jkvr. C. W. I. Wttewaal van Stoetwegen (II)	—

* Gegevens ontleend aan de officiële verslagen van het ministerie van buitenlandse zaken.

1954	L. J. C. Beaufort (I) mej. J. C. H. H. de Vink (II)	J. de Kadt (II)	—	—	—
1955	L. J. C. Beaufort (I)	J. de Kadt (II)	—	—	—
1956	L. J. C. Beaufort (I)	mej. J. Zeelenberg (II)	—	—	—
1957	L. J. C. Beaufort (I)	J. G. H. Tans (II) G. J. N. M. Ruygers (II)	—	—	—
1958	L. J. C. Beaufort (I)	G. J. N. M. Ruygers (II)	—	—	mevr. J. M. Stoffels— van Haaften (II)
1959	L. J. C. Beaufort (I)	G. J. N. M. Ruygers (II)	—	—	mevr. J. M. Stoffels— van Haaften (II)
1960	L. J. C. Beaufort (I)	mej. A. P. Schilthuis (II)	—	—	S. Korteweg (II)
1961	L. J. C. Beaufort (I) mej. J. C. H. H. de Vink (II)	mej. A. P. Schilthuis (II)	—	—	S. Korteweg (II)
1962	L. J. C. Beaufort (I) mej. J. C. H. H. de Vink (II)	M. van der Stoel (II)	—	I. N. Th. Diepenhorst (II)	—
1963	—	mevr. D. Heroma— Meilink (II)	—	I. N. Th. Diepenhorst (II)	D. A. Delprat (I)
1964	J. Zwamkken (II)	Th. J. A. M. v. Lier (II) mevr. D. Heroma— Meilink (II)	mej. J. C. Rutgers (II)	—	D. A. Delprat (I)
1965	J. A. Mommersteeg (II)	J. Blom (II)	mej. J. C. Rutgers (II)	—	D. A. Delprat (I)
1966	J. A. Mommersteeg (II)	Th. J. Hogendorp (II)	—	—	K. van Dijk (II)
1967	mej. G. S. H. M. Kok (II)	Th. J. Hogendorp (II)	—	C. A. Bos (II)	—
1968	G. A. A. M. Boot (II)	H. Wierenga (II)	—	C. A. Bos (II)	K. van Dijk (II)

APPENDIX II
 VERTEGENWOORDIGERS VAN MAATSCHAPPELIJKE GELEDINGEN
 IN NEDERLANDSE DELEGATIES NAAR DE ALGEMENE
 VERGADERING VAN DE VERENIGDE NATIES*

jaar	
1946	geen
1947	Mej. Dr. M. A. M. Klompé (Landelijk Centrum R.K. Vrouwenbeweging) en H. Oosterhuis (Raad van Vakcentrales)
1948	Mevr. Dr. H. Verwey—Jonker (Nederlands Vrouwen Comité), H. Oosterhuis (RVC)
1949	H. Oosterhuis (RVC)
1950	Mevr. A. Fortanier—de Wit (NVC)
1951	Mej. dr. A. de Waal (NVC), H. Oosterhuis en M. Ruppert (RVC)
1952	Mej. prof. dr. G. H. J. van der Molen (NVC), H. Oosterhuis (RVC)
1953	Mej. mr. J. C. H. H. de Vink (NVC), F. P. Fuykschot (Nederlandse Vakbeweging)
1954	Mej. mr. J. C. H. H. de Vink (NVC), H. Korte Jr. (NVV)
1955	Mej. mr. J. Zeelenberg (NVC), A. A. Boersma (KAB)
1956	Mevr. mr. E. Ribbius Peletier (NVC), A. A. Boersma (KAB)
1957	Mevr. mr. J. M. Stoffels—van Haaften (NVC), A. H. Kloos (NVV)
1958	Mevr. mr. J. M. Stoffels—van Haaften (NVC), C. van Nierop (CNV)
1959	Mevr. dr. F. T. Diemer—Lindeboom (NVC), A. H. Kloos (NVV)
1960	Mevr. mr. J. C. Z. Pelleboer—Benker (NVC), A. A. Boersma (KAB)
1961	Mej. mr. J. C. H. H. de Vink (NVC), A. H. Kloos (NVV)
1962	Mej. mr. J. C. H. H. de Vink (NVC), Dr. W. Albeda (CNV)
1963	Mevr. D. Heroma—Meilink (NVC), W. F. van Tilburg (NVV)
1964	Mevr. D. Heroma—Meilink (NVC), J. Zwanikken (NKV)
1965	Mevr. mr. E. Veder—Smit (NVC), A. M. van den Boogaart (NVV)
1966	Mevr. mr. A. Zeydner—Rempt (NVC), C. de Wit (NKV)
1967	W. F. van Tilburg (NVV)
1968	Mevr. A. J. H. Gaasterland (NVC), A. van Rossen (NVV)

* Gegevens ontleend aan de officiële verslagen van het ministerie van buitenlandse zaken.

APPENDIX III
 LANDEN DIE IN 1968 PARLEMENTSLEDEN HADDEN OPGENOMEN IN HUN DELEGATIES NAAR DE 23^e ALGEMENE
 VERGADERING DER VERENIGDE NATIES*

West-Europa en andere staten	Oost-Europa	Azië	Afrika	Latijns-Amerika
Australië (2) Oostenrijk (5) België (12) Canada (2) Denemarken (6) Finland (1) Frankrijk (10) IJsland (2) Israël (5) Italië (1) Nederland (4) Noorwegen (13) Portugal (2) Zweden (8) Turkije (5) Verenigd Koninkrijk (2) Verenigde Staten (2)	Tsjechoslowakije (1) Roemenië (1) Joegoslavië (2)	Ceylon (2) India (5) Laos (2) Maleisië (3) Nepal (1) Filippijnen (7) Singapore (1)	Tsjaad (3) Gabon (1) Guinee (1) Ivoorkust (1) Kenia (1) Madagascar (2) Mali (1) Niger (2) Sierra Leone (1)	Bolivië (2) Brazilië (14) Chili (2) Costa Rica (6) Uruguay (6)

* Gegevens ontleend aan: *Delegations to the United Nations, Twenty-third Session of the General Assembly (New York: United Nations, 1968)*