



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Macht en onmacht van het parlement: een bijdrage tot nadere conceptualisering

Snellen, I. Th. M.

Citation

Snellen, I. T. M. (1974). Macht en onmacht van het parlement: een bijdrage tot nadere conceptualisering. *Acta Politica*, 9: 1974(3), 332-335. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451501>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451501>

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

door I. Th. M. Snellen

De najaarsvergadering* van de Nederlandse Kring voor Wetenschap van Politiek was gewijd aan het thema 'Parlement en Politieke Besluitvorming in Nederland' en concentreerde zich hoofdzakelijk op vragen van de macht, dan wel de onmacht van het Nederlandse parlement tegenover regering en departementen met betrekking tot de verschillende 'taken' van het parlement. De 'cognitieve consonantie' van de drie inleiders onderling (een parlementariër, een topambtenaar van de centrale overheid en een wetenschappelijk georiënteerd parlementair journalist) alsook de vele discussianten uit het publiek was frappant. Naar mijn mening berusste deze overeenstemming meer op stemming dan op overeenkomst van veronderstellingen en uitgangspunten. Hoewel bijvoorbeeld iedereen over 'het parlement' sprak, was het duidelijk, dat er uiteenlopende inhouden aan het begrip werden gegeven. Het bleef echter duister welke inhoud precies, met andere woorden welke concrete parlementaire constellaties door de verschillende sprekers als 'het' parlement werden aangeduid. Met parlementaire constellaties bedoel ik de vormen waarin parlementair werk gedaan wordt. Alle leden gezamenlijk in vergadering bijeen, de fracties die gezamenlijk een meerderheid achter de regering vormen, de voorzitters van een aantal fracties, die een regeerakkoord aangaan e.d.m. Bij de gratie van dergelijke vormen van onduidelijkheid vertoonde het debat het bovengenoemde stemmingsbeeld. Als bijdrage aan de conceptualisering in het belangwekkende terrein van onderzoek met betrekking tot de werking van ons parlement en de vraag naar zijn bestuurskundige toereikendheid zou ik daarom graag een tweetal kanttekeningen maken, die naar mijn mening kunnen bijdragen tot verheldering van de grondslagen en vooronderstellingen bij toekomstig onderzoek. Ik zal daarvoor aansluiting zoeken niet bij het geannonceerde thema van de najaarsvergadering maar bij de 'verborgen agenda' die inleidingen en discussiebijdragen samenbondt te weten: 'macht en onmacht van het parlement'.

1 Macht en onmacht

Op het eerste oog lijkt het begrippen-paar macht en onmacht een polaire tegenstelling aan te duiden. Wanneer macht afneemt gaat zij geleidelijk in onmacht over. De beide begrippen lijken duidelijk op dezelfde 'schaal' te liggen. En toch, wanneer wij ze in taal- en betekenis-contexten trachten te plaatsen, dan blijkt de term macht in andere contexten te passen, dan de term onmacht. Men kan gemakkelijk voor zichzelf nagaan hoe rond het begrip macht een ander 'cluster' van uitspraken en betekenissen zich groepeerd dan rond het begrip onmacht. Door raadpleging van enkele woordenboeken valt al op, hoe macht primair verbonden wordt met woorden als 'uitoefenen', 'hebben' e.d. terwijl onmacht verbindingen aangaat met 'moeten bekennen' e.d. Deze constatering wettigt m.i. het vermoeden dat de woorden macht en onmacht niet tot, wat Wittgenstein noemt, hetzelfde taalspel behoren. Dat wil zeggen, dat wanneer men taal als een verbale activiteit opvat en een taalspel als een bijeenhorend samenstel van woorden en activiteiten die op elkaar zijn aangewezen, het woord macht in een ander samenstel thuishoort, dan het woord onmacht. Het verschil tussen beide benaderend zou men kunnen zeggen dat het woord macht in een *relationaal* netwerk van (taal)-activiteiten staat en het woord onmacht in een *reflexief* netwerk van (taal)-activiteiten. Ik bedoel daarmee dat het woord macht iets of iemand in een perspectief plaatst waarin veranderingen in andere mensen of dingen kunnen worden tot stand gebracht of verhinderd, terwijl het woord onmacht het gevoelen en besef

aanduidt, waarmee iemand zichzelf in een bepaalde situatie beschrijft. Het tot verschillende taalspelen behoren van de woorden macht en onmacht brengt met zich mee, dat zij tegelijkertijd voor één werkelijkheidscontext gebruikt kunnen worden, zonder dat er van een tegenspraak of inconsistentie sprake behoeft te zijn. Naar mijn mening is die werkelijkheidscontext van het parlement (niet alleen het Nederlandse) inderdaad zo, dat macht en onmacht daarin tegelijkertijd en op dezelfde beleidsterreinen van de overheid kunnen toe- en afnemen.

Het parlement is één van de centrale beleidsvormende organen in het politieke systeem waaraan bepaalde taken zijn toebedeeld. Op de inhoud van deze taken behoeven wij hier niet gedetailleerd in te gaan. Wat wel van belang is, is dat het parlement een rol is toegekend in een traditioneel centrum-periferiemodel¹ van centrale overheid, waarin het centrum voor het gehele territorium beleidsmaatregelen ontwerpt om aan bepaalde problemen, die 'het algemeen belang' raken, het hoofd te bieden. Problemen moeten daarom eerst het centrum bereiken en dan als zaken van algemeen belang tot gelding gebracht worden, alvorens het centrum tot handelen overgaat. Het beleid dat het centrum dan ontwerpt heeft een algemeen karakter ('gelijke monniken, gelijke kappen') ten behoeve waarvan het ongelijke steeds onder de noemer van het gelijke wordt gebracht. Ook in de uitvoering van het beleid in de periferie manifesteert het centrum zich als 'denkend deel' van het overheidsapparaat, van waaruit kennis en inzicht, fondsen en controle uitgaan naar de lokale uitvoerders. Dit traditionele model van landelijk overheidsbestuur, is tot na de Tweede Wereldoorlog het dominante model geweest, waarin het nationale parlement zijn natuurlijke rol kon spelen en waaraan het macht en machtsbesef ontleende.

Dit traditionele centrum-periferie-model van staatsbestuur gaat in afnemende mate op voor de verschillende departementen van de centrale overheid. (M.i. is het voor 'landbouw' nooit helemaal opgegaan, vandaar — zoals wij nog zullen zien — de 'onmacht' van het parlement). Wij zien dit het duidelijkst bij een nieuw departement als 'Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk' en departementen die de laatste decennia sterk gegroeid zijn als 'Onderwijs' e.d. Bij deze maakt het hierboven beschreven traditionele model plaats voor een, waarin de verhoudingen tussen centrum en periferie een ander karakter hebben. Dit is niet alleen een gevolg daarvan, dat het tempo van veranderingen en de complexiteit in deze sectoren zo zijn toegenomen, dat het oude model niet meer voldoet, maar ook omdat de kwaliteit van het beleid in die sectoren juist afhangt van de mate waarin ongelijkheid van gevallen onderkend wordt en met een gedifferentieerde benadering wordt tegemoetgetreden. Een dergelijke benadering is alleen maar mogelijk wanneer het centrum de periferie actief als bron van informatie en ruimte voor experimenten inschakelt en zeer goed op het centrum kortsluit. Centrum en periferie ontwikkelen op die wijze vormen van samenwerking voor het opdoen van ervaringen en de implementatie van het beleid, die niet meer met het beeld van 'een centraal hoofd en perifere ledematen' overeenkomt.

Het parlement, dat als orgaan van centraal staatsbestuur een prominente plaats inneemt in het denkende centrum, past wel in het traditionele model maar minder goed in het nieuwe. Het heeft aan macht niet ingeboet. Het kan ja-zeggen en nee-zeggen via budgetrecht en andere middelen evenals het dat in de traditionele beleidssectoren doet. Maar het gevoel van onmacht dat het parlement beleefd, ondanks zijn macht, is dat dit een 'machtsuitoefening met de botte bijl' is, dat

geen recht doet aan de subtiliteiten en kwaliteiten van het betrokken beleid in ontwikkeling. Dat laatste komt er namelijk bij, het gaat steeds om beleid in ontwikkeling, dat zijn tijdelijkheid of voorlopigheid niet verbloemt en waarvan het einde bewust is opengelaten. Het aantal departementen waarvoor dit geldt neemt ook toe. Zelfs het Departement van Economische Zaken, waarvoor men ideologische gronden kan aanvoeren om het traditionele model te handhaven, ontwikkelt zich naar het nieuwe model (getuige de Wet Selectieve Investeringsheffing en de drang naar een minder globaal subsidiëeringsbeleid ten behoeve van de industrialisatie).

Deze 'werkelijkheidscontext' waarmee het denken en spreken over macht en onmacht van het parlement samenhangt, zal m.i. zowel in toekomstig onderzoek in dit probleemgebied als in voorstellen tot aanvulling of wijziging van het parlementaire stelsel verdisconteerd moeten worden.

2 Het parlement

Bij het spreken over 'het' parlement doet zich eenzelfde gevaar voor als bij het spreken over andere organisaties, namelijk het gevaar van reïficatie (verdinglijking, ook wel hypostasering genoemd). Men schrijft dan aan een orgaan of organisatie allerlei eigenschappen, motieven, overwegingen, doeleinden e.d. toe, die in feite alleen aan de leden van orgaan of organisatie kunnen worden toegekend. Wanneer men de macht of onmacht van het parlement bespreekt zal men zich van dit gevaar bewust moeten zijn. Wil men in zijn analyse wat verder komen, dan zal men eerst moeten vaststellen welke tijd-ruimtelijke verzamelingen van leden men als 'het' parlement meent te moeten beschouwen en welke niet. Ook al moeten reïficaties worden vermeden toch schrijft men aan organisaties als het parlement terecht continuïteit toe. Deze moet echter zo worden opgevat, dat organisaties zich in bepaalde tijd-ruimtelijke constellaties voortdurend kunnen constitueren en manifesteren en dit ook met een zekere regelmaat doen. Naargelang men de definitie van het parlement ruimer neemt zal men naast de officiële vergaderingen in 's lands vergaderzaal en officiële commissievergaderingen, bijeenkomsten van het seniorenconvent, eventuele gezamenlijke vergaderingen van fracties die een meerderheid vormen, tot individuele acties van afzonderlijke kamerleden toe (bijvoorbeeld hun contact met een departement) als zulke tijd-ruimtelijke constellaties, dus als het parlement moeten beschouwen. Zonder dat men zich uitgesproken heeft over de emanaties van het parlement die men wel als het parlement beschouwt en welke niet, blijft een bespreking van de macht of onmacht onaanvaardbaar vaag. Een regeerakkoord dat tussen aspirant-bewindlieden en enkele leiders van kamerfracties wordt besloten kan men dan duiden als uiting van macht van het parlement op het moment dat het gesloten wordt, mits men de fractieleiders als het parlement beschouwt en als machtverlies van het parlement, wanneer later de aan het akkoord gebonden voltallige fracties het verlies aan bewegingsvrijheid ten opzichte van de regering betreuen.

Deze vaagheid en onduidelijkheid kan zelfs zover gaan, dat men niet weet of onder parlement alleen de Tweede Kamer wordt verstaan of ook de Eerste Kamer (die de Tweede Kamer kan tegenwerken en daardoor aan de macht van het parlement afbreuk kan doen?).

De stellingen met toelichting van de inleiders op de genoemde najaarsvergadering van de Kring geven daarvan een goede illustratie. Twee van hen bespreken de zgn. regeerakkoorden. In zijn eerste stelling zegt Mr. W. J. Geertsema bijvoor-

beeld, dat de invloed van het parlement 'in betekenende mate afhankelijk (is) van de politieke situatie'. Met name regeerakkoorden zouden, blijkens zijn toelichting, afbreuk doen aan de invloed van het parlement. Daarbij doelt hij kennelijk op het parlement als geheel en na het tot stand komen van die akkoorden. Mr. J. J. Vis noemt de regeerakkoorden in zijn vierde stelling, die luidt: 'De vorming van coalities gaat gepaard met een grote invloed op de opstelling van het uit te voeren regeringsprogramma (regeerakkoord)'. Het parlement dat hij op het oog heeft is blijkbaar een kring van afgevaardigden, die op enigerlei wijze bij de coalitievorming partij is. (Als Vis in zijn stelling² over 'de controle tijdens de rit' spreekt is het 'überhaupt' niet duidelijk welke emanatie van het parlement hij bedoelt).

Combineert men hetgeen onder 1. over de nieuwe werkelijkheidscontext van uitspraken over macht en onmacht van het parlement werd opgemerkt met hetgeen onder 2. over de noodzakelijke onderscheidingen in tijd-ruimtelijke constellaties van het parlement naar voren werd gebracht, dan kan men naar mijn mening een begrippen-apparaat opbouwen, dat beter aan de eisen van een wetenschappelijke analyse tegemoetkomt, dan het meer spraakgebruikelijke dat tot op heden gehanteerd wordt. Het zal er dan op aankomen de werkelijkheidscontext van het centrale overheidsbestuur, waarvan hierboven alleen uitersten zijn weergegeven³ in een matrix samen te brengen met de parlementaire constellaties. Per element van de matrix zullen dan 'macht en onmacht' van het parlement, het effect van bepaalde ontwikkelingen in het staatsbestel zelf of in het bredere maatschappelijke systeem en de doeltreffendheid van eventuele voorstellen tot verbetering van de werking van het parlementaire stelsel kunnen worden bestudeerd.

Noten

* Den Haag, 3 november 1973

¹ Donald A. Schon 'Beyond the Stable State' pag. 116 e.v. Temple Smith, London 1971. De uitwerking die hier gegeven wordt aan het centrum-periferiemodel, komt wel in sfeer, maar niet noodzakelijk in details overeen met die van Schon.

² Deze stelling luidt: 'De controle tijdens de rit is vooral controle op de uitvoering van het regeringsprogramma. De controle wordt overigens beperkt door de aanwezigheid en de actie van de oppositie (gesloten rijen)'.

³ De operationalisering van verschillende gradaties van gewichtsverlegging tussen centrum en periferie in het centrale overheidsbestuur, die voor het opstellen van de matrix vereist is, zal niet eenvoudig zijn. Men kan waarschijnlijk een maat vinden door het combineren van 1) discretionaire bevoegdheid en ruimte voor experimenten die aan de periferie wordt toegekend, en 2) het aantal beleidsvormende ambtenaren dat door het departement in de periferie is gestationeerd in verhouding tot het totaal van de beleidsvormende ambtenaren in de betrokken sector.