

## **Naar nieuwe verhoudingen tussen Kamer en kabinet?**

*Tom Louwerse en Cynthia M.C. van Vonno*

Dit is de auteursversie van de bijdrage in de bundel *Alle stemmen tellen*:

Louwerse, Tom and Cynthia van Vonno (2017). 'Naar nieuwe verhoudingen tussen Kamer en kabinet?' In: Rudy B. Andeweg and Monique Leyenaar (red). *Alle stemmen tellen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Alle rechten voorbehouden. Verdere verspreiding van deze publicatie is niet toegestaan.

Bij het algemeen kiesrecht en de gelijktijdige invoering van de evenredige vertegenwoordiging gaan de gedachten eerder uit naar de relatie tussen het parlement en de samenleving dan naar de verhouding tussen het parlement en de regering. Toch ligt het voor de hand om te veronderstellen dat zo'n ingrijpende stelselwijziging als die van 1917 ook gevolgen zal hebben gehad voor de interacties tussen de Kroon en de Staten-Generaal, zij het dat het vooral om indirecte effecten gaat.

De kiesrechtuitbreiding die culmineerde in algemeen kiesrecht in 1919 heeft bijvoorbeeld bijgedragen aan de ontwikkeling van hecht georganiseerde politieke partijen met duidelijke banden met de namens die partijen verkozen volksvertegenwoordigers in Kamerfracties. Dat is een duidelijke verandering ten opzichte van de situatie daarvoor met diffuse Kamerclubs en hun soms onduidelijke verbinding met kiesverenigingen (Zie hoofdstuk 5). Dit heeft van de Tweede Kamer eerder een verzameling van fracties dan van individuele Kamerleden gemaakt, en deze partijpolitieke politisering heeft, zo mogen wij verwachten, ook zijn stempel gezet op de kabinetsformatie en het samenspel tussen regering en parlement daarna.

De invoering van evenredige vertegenwoordiging heeft vooral effect op de verdeling van de zetels in het parlement. Een van de 'wetten' van de Franse politicoloog Maurice Duverger (1967) is dat evenredige vertegenwoordiging leidt tot een meerpartijstelsel, terwijl een meerderheidskiesstelsel eerder een tweepartijstelsel oplevert. Dat heeft dan weer tot gevolg dat wij onder een meerderheidsstelsel vaker zien dat één partij een parlementaire meerderheid behaalt en zelf de regering vormt, terwijl evenredige vertegenwoordiging vaker leidt tot coalitieregeringen. Wanneer een partij in zijn eentje kan regeren is die regering alleen afhankelijk van de eenheid van de eigen fractie in het parlement, wat het parlement als geheel relatief zwak maakt ten opzichte van de regering. Wanneer een coalitie van partijen gevormd moet worden om een regeringsmeerderheid te behalen, is het functioneren en overleven van de regering niet alleen afhankelijk van de eenheid van ieder van de afzonderlijke fracties zelf, maar ook van het uitblijven van conflict tussen de coalitiepartijen onderling. Hoe groter het aantal coalitiepartijen, des te groter het aantal combinaties van partijen waartussen conflict kan ontstaan. Dit maakt het parlement als geheel niet per se sterker, maar de regering mogelijk wel zwakker ten opzichte van het parlement. En als het niet lukt om een meerderheidscoalitie te vormen, en er dus een minderheidsregering aan het roer komt, is de afhankelijkheid van die regering van het parlement als geheel nog groter.

Wij kunnen echter direct al vaststellen dat de causaliteit in Nederland wat ingewikkelder ligt. Voor 1917 had Nederland weliswaar een meerderheidsstelsel waarbij kandidaten een absolute meerderheid in hun district moesten behalen om verkozen te worden (als dat aanvankelijk geen enkele kandidaat lukte volgde een tweede ronde tussen de twee sterkste kandidaten uit de eerste ronde). Toch heeft dat kiesstelsel de ontwikkeling naar aanmerkelijk meer dan twee politieke partijen niet in de weg gestaan. In dat opzicht leidde invoering van evenredige vertegenwoordiging eerder tot een consolidatie van het meerpartijenstelsel dan tot een vermeerdering van het aantal partijen (Zie hoofdstuk 6). Dat betekende dat ook voor 1917 Nederlandse regeringen op meerderheidscoalities steunden, of minderheidsregeringen waren (zoals het kabinet Cort van der Linden dat het algemeen kiesrecht invoerde). Wel waren de regeringscoalities voor 1917 in ideologisch opzicht betrekkelijk homogeen: ofwel de ‘Vrijzinnige Concentratie’ ofwel de confessionele ‘Coalitie’. Die homogeniteit was mede het gevolg van de noodzaak al tijdens de verkiezingen coalities te sluiten om de vereiste meerderheden in districten te halen. De invoering van de evenredige vertegenwoordiging nam die noodzaak weg en leidde geleidelijk tot meer heterogene coalities (via ‘Rooms-Rood’ tot ‘Paars’ en verder). Vreemd genoeg had de evenredige vertegenwoordiging in Nederland zelfs tot één-partij regeringen kunnen leiden: als KVP, ARP en CHU toen al in het CDA waren opgegaan had die partij van 1918 tot 1967 over de helft of meer van de Kamerzetels beschikt.

Voor de verhouding tussen Kamer en kabinet was het belangrijker dat met de invoering van de landelijke evenredige vertegenwoordiging ook het lijstenstelsel werd ingevoerd. Weliswaar werd het mogelijk gemaakt om in afwijking van de lijstvolgorde met voorkeurstemmen verkozen te worden, maar toen dat aanvankelijk vaak voorkwam werden de mogelijkheden wel beperkt (zie ook hoofdstuk 7). Kamerleden die hun zetel via persoonlijke voorkeurstemmen hebben veroverd zijn minder afhankelijk van hun partij, en zullen zich dus wellicht minder makkelijk schikken naar het belang van eenheid van de fractie. Dit heeft vooral gevolgen voor de verhouding met de regering bij regeringspartijen: de coalitie kan dan niet automatisch rekenen op de steun van de Kamerfracties, waardoor de regering minder dominant is en het parlement als geheel sterker staat. Andersom geldt dat kandidaten die voor hun herverkiezing vooral afhankelijk zijn van hun plaats op de lijst zich sneller zullen conformeren aan de partijlijn, waardoor de regering dominantier is en het parlement als geheel zwakker.

Kortom, de verwachting is dat de invoering van algemeen kiesrecht, en van het systeem van landelijke evenredigheid met kandidatenlijsten waarop de volgorde wordt vastgesteld door de partijen hebben geleid tot een versterking van de rol van politieke partijen en daarmee van de partijpolitieke politisering van de verhouding tussen parlement en regering.

### **Dualisme, monisme – of iets daartussenin?**

De verhouding tussen parlement en regering wordt door journalisten en juristen gewoonlijk geduid in termen van monisme en dualisme. Bij dualisme is er sprake van een machtscheiding tussen beide organen zoals omschreven in Montesquieu’s beroemde *trias politica*, terwijl die machtscheiding althans de facto vervaagd is onder het monisme

(Parlement & Politiek 2017). In normatief opzicht wordt dualisme meestal aangeprezen, en staat monisme in een kwade reuk. De tweedeling monisme en dualisme is echter niet zonder problemen. Formeel zijn regering en parlement in Nederland strikt gescheiden, wat vooral tot uiting komt in het feit dat ministers en staatssecretarissen geen lid kunnen zijn van het parlement. Maar in functioneel opzicht is de regering weliswaar de uitvoerende macht, en wordt zij gecontroleerd door het parlement, maar vormen regering en parlement samen de wetgevende macht. De institutionele structuur is dus dualistisch, terwijl de functie-indeling deze machtenscheiding niet volgt. Bovendien is de tweedeling tussen dualisme en monisme geheel gebaseerd op de verhouding tussen regering en parlement als zodanig. In de politieke werkelijkheid zijn er allerlei interacties tussen bewindspersonen en Kamerleden die eerder te maken hebben met de politieke partij waartoe zij behoren of het beleidsterrein waarop zij actief zijn, dan met hun institutionele lidmaatschap. De Canadees-Britse politicoloog Anthony King concludeerde daarom dat ‘we need to “think behind” the Montesquieu formula’ (1976, p.11). Afhankelijk van wie een Kamerlid of bewindspersoon tegenover zich heeft staan is er een andere ‘line of conflict’ met een andere bijbehorende rolopvatting. In zijn onderzoek naar ‘executive-legislative relations’ in Groot-Brittannië, Frankrijk en (toen nog West-) Duitsland heeft King een typologie van dergelijke interactiepatronen ontwikkeld die in het verleden is gebruikt voor zowel landenstudies (bijv. Hazan, 1997; Müller 1993; Saalfeld, 1990), waaronder ook Nederland (Andeweg, 1997, 2006; van Vonno, 2012) als vergelijkende studies (Andeweg & Nijzink, 1995).

Eén van die interactiepatronen die King onderscheidt komt nog dicht bij het hierboven besproken ideaal van dualisme: de regering als geheel staat tegenover alle parlementariërs. De focus ligt echter niet op de organen zelf, maar op de rol van de spelers daarin en hoe zij zich gedragen. Hier zijn parlementariërs allereerst ‘Kamerleden’ en gaan zij in debat met elkaar, maar vooral met de regering. Zij stellen zich in principe onafhankelijk op van hun partij. Zij spreken vanuit hun eigen opvatting, en komen op voor kiezers wier belangen zij persoonlijk worden geacht te vertegenwoordigen. King spreekt hier van de ‘non-party mode’; Joop van den Berg (1993) noemde dit patroon treffend het parlement als ‘instituut’.

Wanneer de tegenstellingen tussen politieke partijen juist wel een rol spelen spreekt King van de ‘inter-party mode’. Parlementariërs zijn dan vooral ‘fractielid’: zij spreken namens hun partij en komen op voor de belangen en standpunten van de kiezers van hun partij. In Van den Bergs woorden fungeert het parlement nu als een ‘arena’. Afhankelijk van het onderwerp zullen de scheidslijnen in deze arena tussen de leden van verschillende partijen lopen. De meest dominante scheidslijn is die tussen de regeringsfracties en hun ministers en staatssecretarissen enerzijds en de oppositiefracties anderzijds (het regering versus oppositie patroon). Parlementariërs spreken en handelen dan niet alleen namens hun partij, maar steunen, en identificeren zich met, ofwel de regeringscoalitie of de oppositie als zodanig. Vooral het aspect dat ministers en Kamerleden van regeringspartijen samen op trekken komt overeen met een monistisch beeld van de verhouding tussen regering en parlement.

Maar voor de leden van de regeringsmeerderheid zijn er ook additionele interactiepatronen denkbaar. Zo kan er binnen de coalitie ook een scheidslijn lopen tussen aan de ene kant de Kamerleden en bewindspersonen van de ene regeringspartij tegenover de Kamerleden en bewindspersonen van de andere regeringspartij(en). Ten slotte onderscheidt King nog een interactiepatronen binnen één regeringspartij, tussen *frontbenchers* (in

Nederland: de ministers en staatssecretarissen van een partij) en *backbenchers* (in Nederland: de Kamerleden van diezelfde partij). King benoemt dit patroon als de ‘intra-party mode’ omdat de scheidslijn binnen een partij loopt.<sup>1</sup>

De verschillende patronen van interacties tussen bewindspersonen en Kamerleden sluiten elkaar zeker niet uit: individuele Kamerleden en leden van de regering kunnen van rol veranderen afhankelijk van de situatie, het onderwerp, en met wie zij van doen hebben (Andeweg, 1997; Van Vonno, 2012). Zo spreekt Andeweg (1997, p.122) van het schakelen tussen ‘versnellingen’. Eén van de patronen kan in een bepaalde periode echter dominant zijn als het gaat om de algemene tendens in de verhouding tussen regering en parlement, en wij onderzoeken daarom de mogelijke verandering in het dominante patroon door de tijd. In het bijzonder zijn we geïnteresseerd in de verwachte gevolgen van de wijzigingen in kiesrecht en kiesstelsel in de jaren 1910.

### **Parlement van Instituut naar Arena**

Eerder onderzoek naar de veranderende verhouding tussen parlement en regering aan de hand van Kings typologie suggereert een geleidelijke ontwikkeling (Andeweg, 1992; Van Schagen 1994). Andeweg stelt dat van 1848 tot 1900 het parlement als ‘instituut’ in Nederland dominant was (1992, 164-165). De Koning formeerde het kabinet, wat de regering in zekere zin boven het parlement plaatste. Ook werden de meeste ministers van buiten het parlement gerekruteerd, wat de psychologische afstand tussen de twee instituties vergrootte. Er was destijds nog geen sprake van echte politieke partijen, althans niet in de zin dat de regering op de eenheid en vrijwel constante steun van partijfracties in het parlement kon rekenen. In plaats daarvan moest er, afhankelijk van het onderwerp, steeds een andere parlementaire meerderheid gevonden worden. Kamerleden dienden onafhankelijk te zijn; van kiezers maar eigenlijk ook van elkaar, om het algemeen belang te kunnen dienen. Deze parlementariërs gingen met de regering, maar ook met elkaar, in debat. Zoals Koole en Voerman in hoofdstuk 5 uitleggen, waren er wel ‘Kamerclubs’ van gelijkgezinde Kamerleden, die vanaf circa 1870 mede door het binnendringen van de massapartij tot het parlement steeds meer gepolitiseerd werden.

Tussen 1900 en 1965 domineerde het *intraparty* patroon als tussenstap in de transformatie van het parlement als instituut naar het parlement als arena (Andeweg, 1992, 165-166). In dit patroon loopt de belangrijkste scheidslijn, net als bij het parlement als ‘instituut’, tussen de regering en het parlement, maar is vooral de interactie tussen regeringsleden en de Kamerleden van dezelfde partij bepalend voor de verhoudingen tussen leden van de twee organen. Hoewel in het parlement de fracties steeds meer als eenheid functioneerden, was er weinig connectie tussen die fracties en de regering. Nog steeds kon de regering niet rekenen op de onvoorwaardelijke steun van de coalitiefracties in het parlement, wat ook geïllustreerd wordt door het feit dat de parlementaire regeringsfracties (meestal) niet gebonden waren aan het regeerakkoord (Andeweg, 1992, 166). Hoewel het aantal ministers dat gerekruteerd werd uit de Kamer groeide, was het percentage nog altijd vrij laag (Secker, 1991). Volgens Andeweg verklaart dit het opvallend groot aantal conflicten tussen ministers en Kamerleden van dezelfde politieke partij in deze periode. Hoewel de wijzigingen van kiesrecht en -stelsel van 1917 en 1919 wel aanzet gaven tot een groter belang van de partij als geheel in plaats van het individuele

Kamerlid, werkte dit maar in beperkte mate door tot een nauwere relatie tussen regering en haar parlementaire fracties.

Vanaf 1965 lijken de verhoudingen zich volledig aan te passen aan wat al na 1917/1919 mocht worden verwacht. Dan pas opereren leden van de regering en parlement in Nederland in het parlement als ‘arena’ (Andeweg 1992, 166-168). Met het eind van de verzuiling kwam ook de zwevende kiezer op, wat leidde tot polarisatie tussen partijen niet alleen tijdens de verkiezingscampagnes, maar ook daarbuiten. Kamerleden zien zichzelf in eerste instantie als vertegenwoordigers van hun partij. Coalities worden samengesteld met het minst mogelijk aantal partijen, coalitieakkoorden worden steeds langer en gedetailleerder, en ook de parlementaire regeringsfracties zijn gebonden aan het akkoord. Ministers en staatssecretarissen worden ook steeds vaker uit het parlement gerekruteerd. Ook in de dagelijkse praktijk lijken de lijntjes tussen coalitiepartijen, en tussen ministers en regeringsfracties, veel korter dan voorheen, geïllustreerd bijvoorbeeld door de wekelijkse vergaderingen tussen ministers en fractieleiders van dezelfde partij. Het zijn de monistische ‘trekjes’ waar wij eerder over spraken. Men zou daarom kunnen stellen dat het patroon van regering versus oppositie in het parlement als arena het meest dominant is geworden: zichtbaar, al is dit patroon ook erg steriel – meer een rituele dans dan een inhoudelijke interactie (Andeweg, 1992, 168).

Andeweg (1992) geeft dus aan dat er in de verhoudingen tussen het parlement en de regeringen door de tijd heen een verschuiving is geweest in de dominantie van het parlement als instituut, via het *intraparty* patroon, naar het parlement als arena. Dit komt overeen met de elders in deze bundel beschreven opkomst van de politieke partij en geassocieerde partijdemocratie, waarbij de politieke partij langzaam niet alleen het parlement, maar ook de regering steeds meer domineert. Als de kiesstelselwijzigingen van 1917 en 1919 een effect hebben gehad op de regerings-parlementsrelaties, is dit effect niet alleen indirect, maar vooral ook geleidelijk geweest.

## **Feitelijke gedragspatronen**

Onze analyse bouwt voort op het bestaande onderzoek door concreet te kijken naar het gedrag van partijen en politici in de Tweede Kamer. Eerder onderzoek naar de relatie tussen de regering en het parlement in Nederland bood vooral een kwalitatief historisch overzicht (Andeweg 1992; Van den Berg, 1993; Van Schagen, 1994) of maakte gebruik van surveyonderzoek (Andeweg 1997; Van Vonno 2012). Hier kijken wij in eerste instantie naar gedrag: wie spreekt er in het parlement, en vooral ook wie interrumpeert wie. Deze kwantitatieve analyse van het parlementaire debat wordt aangevuld met een kwalitatieve analyse van de Algemene Beschouwingen. Bevestigen deze gegevens de eerder geschetste partij-politisering van de verhouding tussen parlement en regering? Zien wij ook hier de vertraagde doorwerking van 1917/1919?

### *Interrupties in Kamerdebatten*

We maken gebruik van een analyse van parlementaire debatten in de periode 1897-1973, startend ruwweg 20 jaar voor de grondwetwijziging van 1917 en eindigend wanneer de

verslaglegging in de Tweede Kamer verandert, waardoor ze niet meer goed vergelijkbaar is met de voorgaande periode. We bekijken eerst de patronen van interrupties in de debatten. Wie valt wie in de rede? Hieruit kan worden afgeleid in hoeverre er sprake is van een debat primair tussen regering en Kamer (parlement als instituut) of primair tussen partijen (parlement als arena), en dan vooral tussen oppositiepartijen en coalitiepartijen (coalitie v. oppositie variant).

De Handelingen van deze debatten zijn beschikbaar via de website Staten-Generaal Digitaal. We koppelen de informatie over de sprekers aan het Bibliografisch archief van het Parlementair Documentatie Centrum (PDC) om te bepalen wie er in debatten spreken. De tekst van de Handelingen is door de Koninklijke Bibliotheek gescand en in digitale tekst omgezet, wat fouten oplevert in de tekstherkenning. We verwachten niet dat die fouten onze analyse zeer zullen aantasten, omdat we een groot volume aan teksten analyseren en de fouten betrekkelijk willekeurig zijn.

Onze analyse-eenheid is een speech: een onafgebroken tekst waarin één persoon het woord voert. Een interruptie is dus zelf ook een speech (namelijk een onderbreking door een andere spreker) en na een interruptie volgt een nieuwe speech (wat ofwel de voortzetting is van de speech door de persoon die werd onderbroken, ofwel een nieuwe speech door een ander persoon). Elke speech kan dus maximaal éénmaal worden geïnterrupteerd. De Handelingen bevatten voor deze periode geen informatie over wie er achter het spreekgestoelte staat en wie een interruptie plaatst vanuit de zaal. Als spreker B dus spreker A volgt in de Handelingen kan dat een nieuwe spreekbeurt zijn vanachter het spreekgestoelte of het kan een interruptie zijn. We merken een speech in de Handelingen aan als interruptie als deze (a) minder dan 1000 tekens lang is en (b) niet wordt gedaan door een spreker die antwoord op de interruptie van een andere spreker. Bijvoorbeeld: als spreker C een interruptie plaatst tijdens het betoog van spreker B, dan zal het antwoord van spreker B op de interruptie niet als interruptie worden aangemerkt. In totaal vinden we in de totale periode (van 1897 tot 1973) 340.523 speeches (inclusief interrupties).

[TABEL 8.1 ONGEVEER HIER]

In tabel 8.1 staan interrupties in drie periodes: voor de grondwetswijziging (1897-1917), na die wijzigingen tot het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog (1918-1940) en een periode na de oorlog (1945-1973). In de kolommen staat een uitsplitsing naar spreker: degene die aan het woord was toen werd geïnterrupteerd (een Kamerlid van de oppositie, een Kamerlid van de regeringscoalitie, of een minister of staatssecretaris van de regering). In de rijen zien we of en door wie werd geïnterrupteerd. Zo zien we dat in de vroegste periode 78,9 procent van de speeches van Kamerleden van de oppositie helemaal niet werd geïnterrupteerd, 8,5 procent werd geïnterrupteerd door een (ander) Kamerlid van de oppositie, 4,8 procent door een Kamerlid van een regeringspartij, 5,6 procent door een minister en 2,1 procent door een andere (vaak niet-geïdentificeerde) spreker.

Verreweg de meeste speeches worden niet geïnterrupteerd. Hoewel dat niet zo verwonderlijk is, moet men zich wel realiseren dat een speech maar op twee manieren kan worden beëindigd: door interruptie of doordat de spreker klaar is. Na een interruptie gaat een spreker altijd verder (en ontstaan dus nieuwe speeches die kunnen worden geïnterrupteerd),

maar als een spreker klaar is, kunnen vanzelfsprekend geen nieuwe interrupties volgen. We zien in de Tweede Kamer dus een behoorlijk aantal spreekbeurten dat niet geïnterrupteerd wordt.

Ministers worden het vaakste geïnterrupteerd, vooral door Kamerleden van de oppositie. Voor 1917 betrof dat ruim 17 procent van de speeches van ministers en in het interbellum ging het om 20 procent van de speeches van ministers. Na de oorlog zien we een grote toename: 45 procent van de speeches van een ministers wordt dan door een oppositie-Kamerlid geïnterrupteerd. We zien dus een kleine toename na 1918, maar een veel grotere toename na 1945. Kamerleden van regeringspartijen gingen overigens ook vaker ministers interrumpen: een stijging van bijna 5 naar meer dan 7 procent voor en na de kiesrechtswijziging, maar de grootste toename (tot ruim 26 procent) volgde na 1945. We zien geen toenemend gat tussen oppositie- en regeringsfractieleden: de oppositie interrumpert ministers duidelijk vaker dan Kamerleden die de regering steunen, maar dat deed men in alle onderzochte periodes.

Het interruptiegedrag van oppositieleden veranderde het sterkste. Na 1945 richtten zij hun pijlen op de ministers en Kamerleden van de coalitie. Zo'n 45 procent van de speeches van een minister wordt onderbroken door een oppositielid en datzelfde geldt voor bijna 24 procent van de speeches van regeringsgezinde Kamerleden. Dit is meer dan een verdubbeling ten opzichte van de periode voor 1940. Oppositieleden interrumpen andere oppositieleden echter niet vaker dan voorheen, dat percentage blijft zo'n 9 procent. Kamerleden namens oppositiepartijen richten zich in hun interrupties dus relatief vaker tot ministers en coalitiekamerleden. Dat ondersteunt het idee dat de regering v. oppositie variant van het parlement als arena vaker werd gebruikt, maar pas ná 1945.

Coalitiekamerleden worden door de tijd heen ook actiever: ze interrumpen iedereen vaker, niet alleen de oppositie. Ze interrumpen iedereen ongeveer drie- tot viermaal vaker in de periode 1945-1973 dan voorheen, zowel ministers (ruim 26 procent van de speeches van een ministers wordt geïnterrupteerd door een coalitiekamerlid), als oppositieleden (bijna 21 procent) en Kamerleden van andere coalitiepartijen (bijna 11 procent). De verhouding tussen die drie groepen blijft ongeveer gelijk aan de periode 1918-1940. Dit zou verklaard kunnen worden door meer interactie in de debatten; waar interrupties rond 1900 nog relatief zeldzaam waren, zien we steeds meer uitwisselingen tussen de verschillende deelnemers aan het debat na 1945. Maar het lijkt er ook op dat de intra-coalitie variant van het parlement als arena eveneens belangrijker is geworden: Kamerleden van verschillende regeringspartijen interrumpen elkaar vaker.

We zien dus in beperkte mate een toename van de coalitie v. oppositie variant als het gaat om de relatie tussen Kamerleden van regerings- en oppositezijde. Het jaar 1918 betekent geen omslag: oppositieleden blijven leden van de regeringspartijen ongeveer even vaak interrumpen na 1918 en omgekeerd blijven leden van regeringspartijen oppositieleden ongeveer even vaak interrumpen. Er is weliswaar aanwijzing voor een coalitie v. oppositie patroon in deze periode (de oppositie interrumpert Kamerleden van regeringszijde en omgekeerd), maar die bestond al voor 1917 en nam in het interbellum niet toe, althans niet in de interrupties in Kamerdebatten. Pas na 1945 zien we wel een toename van het aantal interrupties over de grenzen van oppositie en coalitie, maar dan vooral omdat oppositiekamerleden hun pijlen op ministers en coalitieleden richten. De invoering van

algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging lijken, op basis van deze cijfers, niet direct voor de veranderingen in interruptiepatronen verantwoordelijk.

### *Algemene Beschouwingen*

In het tweede deel van onze analyse bestuderen we een aantal Algemene Beschouwingen in meer detail, waarbij we aandacht besteden aan de inhoud van de speeches: wie worden aangesproken door de sprekers: vooral de leden van de regering of met name de andere zijde van de oppositie-regeringspartij scheidslijn? We analyseren drie Algemene Beschouwingen voorafgaand aan de 1917/1919 (1897, 1903 en 1916), drie uit het interbellum (1924, 1929, 1934), en twee daarna (1954 en 1964). We hebben gekozen voor de Algemene Beschouwingen omdat het een vergelijkbaar debat is dat jaarlijks plaatsvindt en bovendien aan de sprekers relatief veel ruimte geeft om hun inbreng zelf vorm te geven. Daardoor zouden we eventuele wijzigingen in het dominante patroon van interacties tussen regering en parlement in deze debatten moeten kunnen terugvinden.

Onze lezing van de Algemene Beschouwingen laat inderdaad een geleidelijke tendens zien naar een parlement waarin de Kamerfracties steeds centraler komen te staan. Rond de eeuwwisseling zien we nog een behoorlijk breed debat waarin meerdere sprekers van één Kamerfractie het woord voeren. Dat is soms de (*de facto*) fractieleider, maar vaak ook niet. Bovendien zien we deze spreker vaak als individu optreden: hij spreekt over ‘mijn mening’ in plaats van ‘ons standpunt’. In dat opzicht gedragen de parlementariërs zich in dat tijdsgewricht nog vaak als individueel Kamerlid, niet als woordvoerder van een Kamerfractie. We zien, kortom, het parlement als ‘instituut’ in werking. Dat neemt niet weg dat ook op dat moment de fractievorming al enige vorm had gekregen en parlementariërs als Troelstra (lid van de SDAP en de Tweede Kamer van 1897 tot 1901 en 1902 tot 1925) weldegelijk optraden namens hun partijfractie. Bovendien lieten ook andere sprekers duidelijk merken tot een bepaalde politieke stroming te horen.

We zien dat een aantal interne hervormingen in de Tweede Kamer in de periode kort na 1918 bij hebben gedragen aan de centralisering van de partijfractie. Zo is de spreektijd van leden beperkt en wijst de Kamervoorzitter hen daar ook op. Die beperking wordt voor wat betreft de begroting opgelegd per Kamerfractie, zo blijkt uit de Algemene Beschouwingen in februari 1924 (Handelingen II 1923-2014, 712). Daarnaast is er in 1919 een guillotine-bepaling opgenomen in het Reglement van Orde (Bovend'Eert en Kummeling, 2010, p. 512). Dit biedt de mogelijkheid om het debat op een vooraf bepaald tijdstip af te breken, waardoor het blokkeren van wetgeving met filibuster-technieken (zie voor een voorbeeld daarvan uit de kiesrechtstrijd hoofdstuk 2) onmogelijk wordt gemaakt. Al met al draagt dit bij aan het centraliseren van de toegang tot het debat: het zijn in toenemende mate de partijfracties die bepalen wie wanneer en hoe lang spreekt, niet de individuele Kamerleden.

Algemene Beschouwingen zijn debatten waarin de plannen van de regering worden besproken en daarmee ligt de tegenstelling tussen parlement en regering in de aard van het debat besloten. Dat geldt met name voor de oppositiepartijen, die het debat aangrijpen om kritiekpunten op het regeringsbeleid te uiten. De regeringsgezinde Kamerleden en hun Clubs en later fracties zijn hier vanzelfsprekend wat voorzichtiger in, maar ook zij leggen regelmatig opmerkingen en vragen voor aan de regering. Tijdens de Algemene Beschouwingen van 1903,



bijvoorbeeld, uit ARP'er Staalman kritiek op Kuyper, ook lid van de ARP en op dat moment premier. Staalman zal later breken met de ARP, maar in 1903 nam hij het Kuyper zeer kwalijk dat deze het kabinetsbeleid te ver van de standpunten van de ARP had laten afdwalen (een voorbeeld van de intra-party variant). Toch zien we in de geanalyseerde debatten van voor 1918 vooral een veelheid aan patronen. Soms spreken oppositiepartijen andere oppositiepartijen aan; met name de sociaaldemocraten zijn een geliefd doelwit voor de rechtse oppositiepartijen. Soms bekritisieren oppositiepartijen niet zozeer de regering, maar vooral de coalitiepartijen in de Kamer. En op andere momenten zien we coalitiepartijen die de oppositie bekritisieren (de coalitie v. oppositie variant van het parlement als 'arena'), of een minister van een andere partij stevig aan de tand voelen (de intra-coalitie variant).

Welke modus centraal staat, lijkt af te hangen van de actuele politieke kwesties alsook van de afstand tussen de partijen. In 1897 zien we bijvoorbeeld heel duidelijk dat de sociaaldemocratische en christelijke oppositie-Kamerleden elkaar de maat nemen. De debatstijl sluit aan bij deze veelheid aan interactiepatronen: Kamerleden spreken lang en vrijwel zonder interrupties, maar reageren wel op voorgaande sprekers. Troelstra, bijvoorbeeld, kan het niet laten om over vrijwel elke spreker iets op te merken, aangezien hij het vaak met hen oneens is. Hoewel het debat soms inhoudelijk best scherp is, geeft dat toch een indruk van een hogere deliberatieve kwaliteit van het debat dan we in latere jaren zien: Kamerleden zijn met elkaar in gesprek.

We observeren een geleidelijke ontwikkeling naar een sterkere tegenstelling tussen oppositie en regering. In de debatten na 1918 zien we bij vrijwel alle oppositiefracties dat zij zich toch vooral tegen de regering afzetten. De opstelling van de regeringsfracties is nog wat meer ambivalent. Soms werpen zij zich op als de verdediger van het kabinet, zoals vandaag de dag gebruikelijk is. Zo spreekt ARP'er Schouten in de Algemene Beschouwingen van februari 1924 over de in zijn ogen 'vrij gemakkelijke' kritiek van de linkse partijen op de bezuinigingsplannen van de regering. Hij trekt fel van leer tegen de SDAP, Vrijheidsbond en VDB. Maar vaker zien we sprekers van coalitiepartijen die zich meer op de vlakte houden en zich een aantal kritische vragen richting de regering permitteren. Dat is zeker zo wanneer ze de regering als extraparlementair beschouwen; ze noemen dit dan ook expliciet. Tijdens de Algemene Beschouwingen van 1929, bijvoorbeeld, zien we dat de parlementaire fracties van de partijen die het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck III steunen, duidelijk afstand proberen te scheppen tussen zichzelf en de regering. De regeringspartijen laten zich dus nog niet zo meeslepen in een coalitie v. oppositie patroon.

Na de Tweede Wereldoorlog zien we dat de Algemene Beschouwingen vrijwel zonder uitzondering gedomineerd worden door de fractievoorzitters. In de geanalyseerde debatten van 1954 en 1964 wordt er vaker geïnterrumpeerd dan tijdens de geanalyseerde debatten uit de twee periodes daarvoor. De interrupties zijn kort, vaak maar één of twee zinnen, in tegenstelling tot de interrupties van vandaag de dag. De kritiek komt vooral uit de oppositie. De trend wat betreft de verhouding tussen regering en parlement zet ook door: oppositiespartijen hebben het vooral op de regering en de coalitiefracties gemunt (coalitie v. oppositie patroon), terwijl coalitiefracties zich richten op meerdere actoren: zowel op ministers, als andere coalitiepartijen, als oppositiefracties. Dit komt overeen met onze kwantitatieve analyse uit die periode. Zo zien we in 1954 dat de oppositiepartijen VVD, CPN, en SGP erg kritisch zijn op het verzorgingsstaat- en belastingbeleid van het kabinet-Drees II in het algemeen, maar vooral de

PvdA specifiek aanvallen: Oud (VVD) stelt dat de partij burgers hun vrijheid ontnemt, en Zandt (SGP) noemt het staats-socialisme. Tussen de PvdA en de christelijke regeringspartijen is de reactie van het PvdA bestuur op het Bisschoppelijk Mandement, dat Katholieken ontraadt om lid te zijn van de PvdA, een onderwerp van discussie bij het begin van de Algemene Beschouwen van 1954. Ook in 1964 zien we dat de (kleine) oppositiefracties zich sterk ideologisch opstellen, soms coöperatief, maar vaak kritisch, maar dat de meeste interrupties in de bijdragen van minister-president Marijnen (KVP) gepleegd worden door Vondeling, fractievoorzitter van de PvdA, de grootste oppositiepartij. De Algemene Beschouwen van 1964 zijn een voorbode van het eind van kabinet-Marijnen: de ARP-fractie zet zich scherp af tegen de VVD-fractie over het omroepbestel en de anti-REM wet (intra-coalitie patroon).

### **Conclusie: vertraagde doorwerking**

Deze kwalitatieve lezing van verschillende Algemene Beschouwingen sluit in grote lijnen aan bij onze kwantitatieve analyse. Daar zagen we inderdaad ook een versterking van de tegenstellingen tussen regering en Kamer als het gaat om het aantal interrupties. Die cijfers op basis van de interrupties lijken daarbij de verschillen tussen oppositiepartijen en regeringspartijen in het Interbellum wat te onderschatten. De oppositiepartijen worden geleidelijk aan steeds meer uitsluitend criticasters van de regering (en soms ook van de regeringspartijen), terwijl de regeringspartijen op een wat gematigdere toon de discussie met de regering blijven aangaan.

Men kan zich afvragen in hoeverre de bovenstaande ontwikkelingen het gevolg zijn van de kieswetaanpassingen van 1917. Daarin moeten we voorzichtig zijn, allereerst omdat ook voor die hervormingen de relaties in het debat al aan het schuiven waren. De hervormingen aan het einde van de jaren 1910 waren geen schone breuk. Men kan betogen dat de hervormingen deels het gevolg waren van de partijvorming sinds de jaren 1880: al voor 1917 waren de meeste politieke stromingen verenigd in een partij en vormde ze duidelijk fracties in het parlement. Maar de wijzigingen van 1917 en de doorwerking ervan in het reglement van orde hebben wel bijgedragen aan het institutionaliseren van deze nieuwe verhoudingen, bijvoorbeeld middels spreektijdbeperkingen. Dat zorgt ervoor, zo kan men overwegen, dat de tendensen richting een meer eenduidige verhouding tussen regering en parlement in het debat werden versterkt.

De tegenstelling tussen regerings- en coalitiepartijen aan de ene kant en oppositie aan de andere kant ontwikkelde zich na 1918 langzaam in de richting van de duidelijke (partij)politieke tegenstellingen die we vandaag de dag vaak in het debat zien. Algemene Beschouwingen in recente jaren zijn een exclusieve aangelegenheid voor de fractievoorzitters en minister-president, waarbij de tegenstelling tussen oppositie- en regeringspartijen duidelijk het sterkste is. We zien met name in de periode 1945-1973 al een ontwikkeling in deze richting, zij het minder sterk georganiseerd, rondom interruptiedebatten. Overigens zien we ook in het huidige tijdsgewricht variatie in de opstelling van de oppositiefracties: sommige stellen zich coöperatief op richting de regering, terwijl andere fracties scherpe kritiek uiten en strooien met moties van wantrouwen. Het dominante patroon is dat van het parlement als arena, vooral voor de coalitie v. oppositie variant, maar de intensiteit ervan varieert per fractie. Daarbij speelt de versnippering van het partijpolitieke landschap en het feit dat de kabinetten Rutte I en II niet in

beide Kamers op een meerderheid konden rekenen een rol (Otjes & Louwerson, 2013). Deze veranderingen vinden plaats binnen de institutionele randvoorwaarden uit 1918. In die zin blijven die grote hervormingen, indirect, van blijvende betekenis voor de parlementaire verhoudingen in Nederland.

## Literatuur

- Andeweg, R. B. (1992). Executive-Legislative Relations in the Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns. *Legislative Studies Quarterly*, 17(2), 161–182.
- Andeweg, R. B. (1997). Role Specialisation or Role Switching? Dutch MPs between Electorate and Executive. *Journal of Legislative Studies*, 3(1), 110–127.
- Andeweg, R. B. (2006). Towards a Stronger Parliament? Electoral Engineering of Executive-Legislative Relations. *Acta Politica*, 41(3), 232–248.
- Andeweg, R. B., & Nijzink, L. (1995). Beyond the Two-Body Image: Relations between Ministers and MPs. In H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 152–178). Frankfurt: Campus Verlag.
- Berg, J. Th. J. van den. (1993). ‘Eén parlement in vier gedaanten’ in W.J. van Noort e.a. (red), *Organiseren op een breukvlak*, Amsterdam: SISWO, 65-79
- Bovend’Eert, P., & Kummeling, H. (2010). *Het Nederlandse Parlement*. Deventer: Kluwer.
- Hazan, R. Y. (1997). Executive-legislative relations in an era of accelerated reform: Reshaping government in Israel. *Legislative Studies Quarterly*, 22(3), 329–350.
- King, A. (1976). Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany. *Legislative Studies Quarterly*, 1(1), 11–36.
- Otjes, S., & Louwarse, T. (2013). *Een bijzonder meerderheidskabinet? Parlementair gedrag tijdens kabinet Rutte-I*. Res Publica, 55(4), 459–479.
- Müller, W. C. (1993). Executive-Legislative Relations in Austria: 1945-1992. *Legislative Studies Quarterly*, 18(4), 467–494.
- Parlement & Politiek (2017). *Trias Politica: Machtenscheiding en Machtenspreiding*. [https://www.parlement.com/id/vhnnmt7lidzx/trias\\_politica\\_machtenscheiding\\_en](https://www.parlement.com/id/vhnnmt7lidzx/trias_politica_machtenscheiding_en) Bezocht op 29 mei 2017.
- Saalfeld, T. (1990). The West German Bundestag After 40 Years: The Role of Parliament in a ‘Party Democracy’. *West European Politics*, 13(3) 68–89.
- Schagen, J.A. van, (1994), *De Tweede Kamer der Staten Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink
- Secker, W.P. (1991), *Ministers in Beeld; de sociale en functionele herkomst van de Nederlandse ministers (1848-1990)*, Leiden: DSWO Press
- Van Vonno, C. M. C. (2012). Role-Switching in the Dutch Parliament: Reinvigorating Role Theory? *Journal of Legislative Studies*, 18(2), 119–136.

**Tabel 8.1. Interruptie van spreekbeurten (%)**

*a) Periode 1897-1917*

		<b>Spreker</b>		
		<i>Kamerlid oppositie</i>	<i>Kamerlid regering</i>	<i>Minister</i>
<b>Interruptie (door)</b>	<i>Kamerlid oppositie</i>	8,5	11,4	17,2
	<i>Kamerlid regering</i>	4,8	3,4	4,7
	<i>Minister</i>	5,6	4,1	1,3
	<i>Anders</i>	2,1	2,1	3,1
	<i>Niet geïnterrupteerd</i>	78,9	79,0	73,7
	Totaal (N)	19.735	9.186	7.277

*b) Periode 1918-1940*

		<b>Spreker</b>		
		<i>Kamerlid oppositie</i>	<i>Kamerlid regering</i>	<i>Minister</i>
<b>Interruptie (door)</b>	<i>Kamerlid oppositie</i>	8,5	10,1	20,0
	<i>Kamerlid regering</i>	5,2	3,4	7,4
	<i>Minister</i>	4,0	3,8	0,5
	<i>Anders</i>	2,6	2,1	2,1
	<i>Niet geïnterrupteerd</i>	79,80	80,50	70,0
	Totaal (N)	26.295	14.836	6.533

*c) Periode 1945-1973*

		<b>Spreker</b>		
		<i>Kamerlid oppositie</i>	<i>Kamerlid regering</i>	<i>Minister</i>
<b>Interruptie (door)</b>	<i>Kamerlid oppositie</i>	9,0	23,7	45,1
	<i>Kamerlid regering</i>	20,5	10,9	26,4
	<i>Minister</i>	10,9	7,0	0,5
	<i>Anders</i>	0,2	0,2	0,3
	<i>Niet geïnterrupteerd</i>	59,4	58,2	27,7
	Totaal (N)	38.765	37.370	40.500

*Noot: Gearceerde cellen representeren oppositie/coalitiedynamiek. Tabellen bevatten alleen speeches die zelf geen interruptie zijn. De categorie 'anders' in de kolommen is vanwege de leesbaarheid weggelaten.*

---

<sup>1</sup> King noemt nog een patroon waarbij men onderscheid kan maken tussen Kamerleden en bewindspersonen op grond van hun specialisme, bijvoorbeeld specialisten op het gebied van onderwijsbeleid tegenover financiële specialisten. Hier lopen de scheidslijnen dwars door politieke partijen heen. King noemt het de *cross-party mode*; Van den Berg spreekt van het parlement als ‘marktplaats’. Wij laten dit patroon hier buiten beschouwing omdat het in de literatuur nooit in verband wordt gebracht met kiesrecht of kiesstelsel.