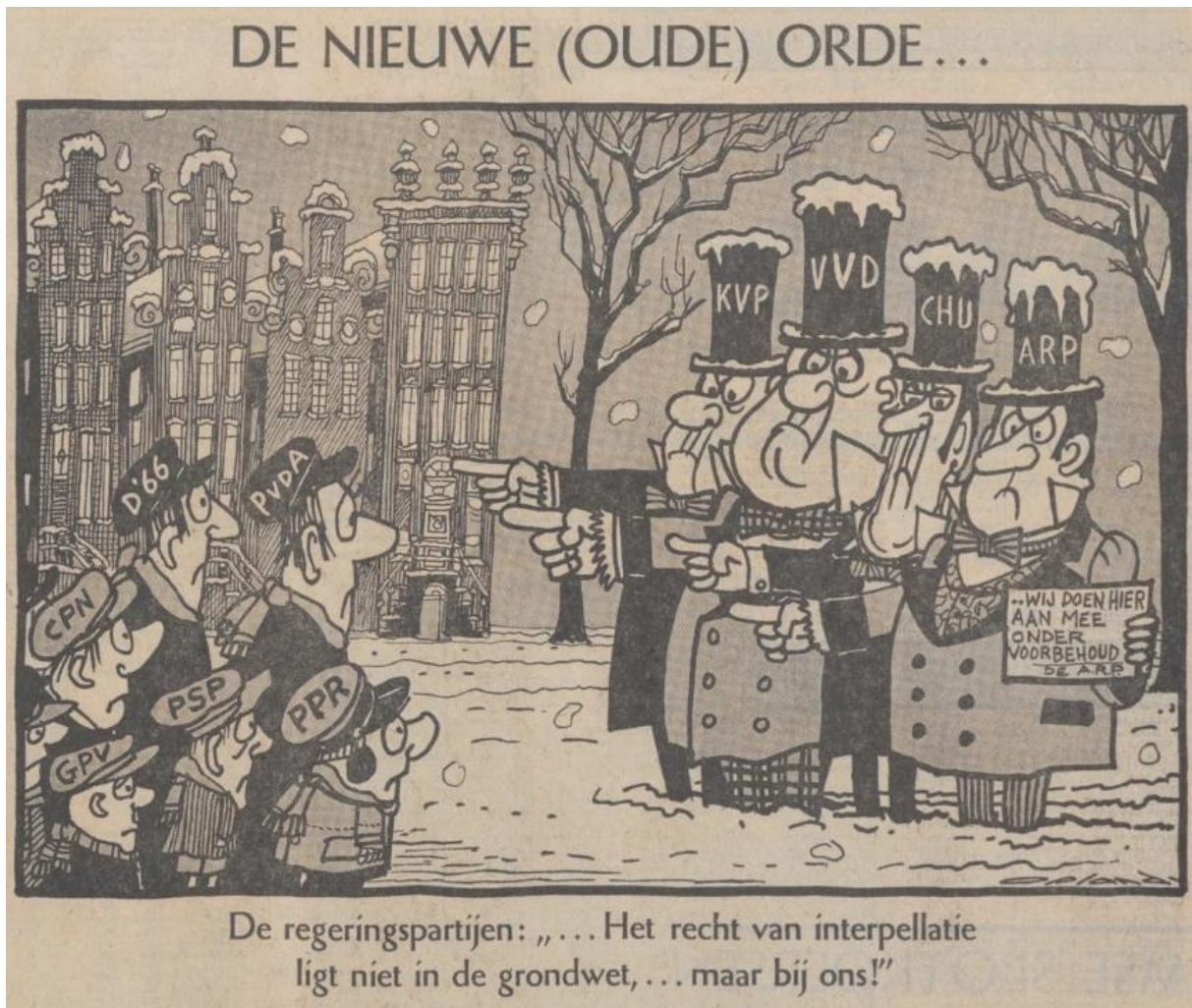


Conformisten en provocateurs

Hoe de parlementaire democratie conventieschendingen overleefde

1950-2000



Eindscriptie

MA History: Politics, Culture and National Identities

Stefan Buist

s1500856

s_buist@outlook.com

Prof. dr. Henk te Velde

17.826 woorden

15-12-2020

Inhoud

Inleiding	3
1. Conventies als concept.....	8
2. Stemmen met de voeten.....	15
3. Interpellaties weigeren.....	24
4. Moties negeren	33
Conclusie	40
Bronnen	43

Inleiding

Om vele redenen was 2020 een opmerkelijk jaar. Zeker politiek gezien, waarbij de Tweede Kamer, ondanks dat ze zich aanvankelijk buitenspel gezet voelde, driemaal van zomerreces terugkeerde om te debatteren over de pandemie. Maar wat er tijdens dat reces in het derde debat plaatsvond, was des te opmerkelijker. Geert Wilders vroeg een hoofdelijke stemming voor een motie aan, wetende dat er meer Kamerleden van de oppositie dan van de coalitie aanwezig waren en de motie daarmee zou worden aangenomen. Daarop besloot de coalitie om met alle aanwezige Kamerleden het pand te verlaten, zodat er geen quorum aanwezig zou zijn om de stemming doorgang te laten vinden. Toen de stemming vervolgens werd uitgesteld naar de week erop, kon de coalitie de motie alsnog verwerpen. Wilders uitte zijn verontwaardiging over de ‘parlementaire sabotage’ van de coalitie, terwijl de coalitie juist het handelen van Wilders veroordeelde.¹

Voor beide opvattingen was wel iets te zeggen. Zo was Wilders’ motie in vrijwel dezelfde vorm al eerder ingediend en afgekeurd, terwijl het ongebruikelijk is om meermaals dezelfde motie in te dienen. Verder was er afgesproken dat hoofdelijke stemmingen minstens een dag van tevoren dienen te worden aangevraagd, zodat thuiswerkende Kamerleden de kans hadden om naar Den Haag te reizen en mee te stemmen. Nadat beide afspraken genegeerd werden en de motie alsnog op het laatste moment werd aangevraagd, misbruikte de coalitie de regel dat er bij hoofdelijke stemmingen minstens 76 Kamerleden aanwezig moeten zijn. Bij al het voorgaande overtrad niemand de Grondwet of het Reglement van Orde, maar brak iedereen een aantal ongeschreven regels.

De jurist Luc Verhey heeft dergelijke regels conventies genoemd, die hij definieerde als informele regels die het gedrag van onze instituties reguleren.² Hij riep op om het begrip wetenschappelijk verder te verkennen, omdat conventies enerzijds ongrijpbaar en veranderlijk zijn, maar anderzijds van groot belang zijn voor de werking van onze democratie. Dat belang zit hem ten eerste in de ordenende werking ervan. Zonder conventies zou het democratisch proces chaotisch verlopen, omdat de grondwet dit proces nu eenmaal niet tot achter de komma beschrijft. Zonder conventies geen politieke besluitvorming, en zonder politieke besluitvorming economische malaise. Ten tweede ontnemen conventies de meerderheid de mogelijkheid om de minderheid de mond te snoeren. Voorspelbare conventies geven minderheden een stem, en kunnen niet straffeloos worden genegeerd. Want terwijl schending van conventies op de korte termijn voordeel op kan leveren, kan het op de lange termijn nadelig zijn als de concurrent, wanneer die eenmaal aan de macht is,

¹ *NRC Handelsblad*, ‘Ineens waren de Kamerleden van de coalitie verdwenen’, 13-08-2020.

² Luc F.M. Verhey, ‘De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht’, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar (Leiden 2014) 7.

hetzelfde doet.³ Houden betrokkenen zich aan de conventies, dan ontstaat er vertrouwen, en kunnen politieke opposanten zich uiteindelijk neerleggen bij de uitkomst van hun politieke strijd.⁴

In *How Democracies Die* laten de politicologen Steven Levitsky en Daniel Ziblatt zien hoe het mis kan gaan als politici zich niet aan conventies houden.⁵ De auteurs gaan voornamelijk in op de politieke geschiedenis van de Verenigde Staten en stellen dat conventies lange tijd werden gerespecteerd. Terwijl politici vaak de kans hadden om uit politiek gewin op de korte termijn bepaalde conventies te schenden, kozen ze er juist voor om de conventies in ere te houden, al dan niet onder druk van partijgenoten die ervan uitgingen dat ze anders op de lange termijn problemen zouden krijgen. Toch zijn er na verloop van tijd alsnog conventies geschonden, waardoor concurrenten dat ook zijn gaan doen. ‘De dader van vandaag’ is volgens Verhey immers ‘het slachtoffer van morgen’.⁶ Doordat het aantal conventienschendingen langzaamaan is gestegen, zijn politieke concurrenten inmiddels gestopt elkaar te vertrouwen en is de polarisatie toegenomen. Het boek laat indringend zien dat de Amerikaanse democratie momenteel in zwaar weer verkeert, en recente gebeurtenissen laten zien dat de weg terug een lange is.

Dichter bij huis, en met meerpartijstelsels zoals de Nederlandse, zijn ook voorbeelden te vinden waarbij het breken van conventies tot ernstige gevolgen heeft geleid. Zo had het parlement van de Weimarrepubliek te maken met grove misdragingen door zowel de nationaalsocialisten als de communisten, waardoor het parlement zichzelf compleet had lamgelegd, nog voordat Hitler de macht überhaupt had overgenomen.⁷ Meer recentelijk zien we meer democratieën die langzaamaan uitgehold worden, en Polen en Hongarije laten zien dat dat zelfs binnen de Europese Unie mogelijk is. Bij geen van deze uitgeholde democratieën waren er overduidelijke staatsgrepen aan te pas gekomen – het waren allemaal langzaam veranderende democratieën, waarbij het begin telkens bestond uit het schenden van conventies.⁸

Ook Wilders’ hoofdelijke stemming en het saboteren van het quorum dat daarop volgde, was niet zonder gevolgen. Uit vrees dat er vaker onverwacht een hoofdelijke stemming zou worden aangevraagd, besloot de coalitie om alle Kamerleden op de vergaderdagen tot aan de sluiting van het laatste debat in huis te houden. Voortvloeiende uit de ergernis die dat opleverde, besloot het presidium eind september dat elf uur ’s avonds voorlopig de uiterlijke sluitingstijd voor vergaderingen zou zijn. Een dag later diende Klaas Dijkhoff een motie in waarin nog eens werd

³ Verhey, ‘De constitutionele conventie’, 7-8.

⁴ Carla Hoetink, *Macht der Gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945* (Nijmegen 2018) 544.

⁵ Steven Levitsky en Daniel Ziblatt, *How Democracies Die. What history reveals about our future* (New York 2018).

⁶ Verhey, ‘De constitutionele conventie’, 8.

⁷ Henk te Velde, ‘Culturele conventies in de parlementaire politiek’, in: Verhey en Geertjes, *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* (Den Haag 2016) 29-40, aldaar 31.

⁸ Levitsky en Ziblatt, *How Democracies Die*, 1-6.

onderstreept dat hoofdelijke stemmingen minstens een dag van tevoren dienen te worden aangevraagd. Behalve Wilders ondertekenden alle fractievoorzitters deze motie, waarmee onverwachte hoofdelijke stemmingen vrijwel onmogelijk waren gemaakt. Toen de bekoelde verhoudingen weer wat gestabiliseerd leken te zijn, diende Wilders opnieuw zijn motie in, welke tegen alle verwachting in toch werd aangenomen. Een Kamerlid bleek foutief voor te hebben gestemd, en de regering besloot dan ook om de motie niet te gaan uitvoeren. Opnieuw ontstond er verontwaardiging in de Kamer, en het wantrouwen laaide weer op. Wat voor schade dit incident op de lange termijn zal veroorzaken, moet echter nog blijken.⁹

Wellicht is het overdreven om het voorgaande te vergelijken met de incidenten uit het buitenland en daarmee te waarschuwen voor het schenden van conventies. Ieder land heeft immers een andere samenleving met zijn eigen geschiedenis, en ieder parlement heeft een andere werkwijze met zijn eigen dynamiek. Zo geldt dat ook voor de Tweede Kamer, waarin de beschreven incidentenreeks niet de eerste keer was dat er conventies zijn geschonden. Regelmatig kwam het voor, terwijl de gevolgen tot nog toe niet desastreus zijn geweest. Daarom moeten we onszelf de vraag stellen hoe het kan dat conventieschendingen tot nu toe *niet* hebben geleid tot een uitholling van de parlementaire democratie.

Het is deels normatief om te veronderstellen dat conventieschendingen gevaarlijk zijn. Zo wordt het in stand houden van conventies door sommigen getypeerd als zelfdiscipline, maar door anderen als conformisme. In een analyse van de negentiende-eeuwse Tweede Kamer zette Henk te Velde dat conformisme tegenover provocatie, wat schenders van conventies uit goede bedoelingen zouden inzetten om conformisten te stimuleren tot het herijken van hun conventies.¹⁰ Deze zelfkritiek zou gezond zijn – wie bepaalt immers wat juiste conventies zijn? Deze vraag is lastig te beantwoorden, maar Johan Huizinga lijkt een poging te wagen.

In zijn klassieker *Homo Ludens* maakte Huizinga een onderscheid tussen valsspelers en spelbrekers.¹¹ Volgens hem was het een wezenlijk onderdeel van de politiek om de regels naar je hand te zetten, en dus mogen politici best eens valsspelen. Maar zodra ze het gehele spel frustreren, politiek voeren onmogelijk maken, en daarmee het spel aan het breken zijn, is volgens Huizinga het einde zoek. De vraag is echter wanneer een schender van conventies een valsspeler is, en wanneer een spelbreker. Een nuttig handvat is de mate waarin een democratie blijvende schade oploopt. Huizinga's analyse was gebaseerd op de vooroorlogse tijd en concludeerde dat het aantal spelbrekers

⁹ *De Volkskrant*, 'Kamer (vrijwel) unaniem: even geen Wilders-overvallen meer', 2-10-2020.

¹⁰ Te Velde, 'Spelers en spelbrekers: de beschaving van de Tweede Kamer', *De negentiende eeuw* 30 (2006) 35-47.

¹¹ Johan Huizinga, *Homo ludens. Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur* (Amsterdam 2008) 236-244.

aan een opmars bezig was. Nu kunnen we dankzij een grotere afstand met die periode Huizinga's analyse enigszins relativiseren. Maar kan dat ook voor de naoorlogse periode?

Carla Hoetink heeft in *Macht der gewoonte* beschreven hoe de Tweede Kamer sinds de Tweede Wereldoorlog omgaat met conventies.¹² Zij stelt dat de naoorlogse parlementaire cultuur in drie tijdvakken is te verdelen: tijden van pacificatie (1945-1967), tijden van polarisatie (1967-1982) en tijden van nieuwe zakelijkheid (vanaf 1982). Deze periodisering impliceert dat de polarisatietijd, waarin de conventies niet zelden werden geschonden, eindig was. Is het dan zo dat de schendingen die in die tijd plaatsvonden op de lange termijn geen veranderingen hadden veroorzaakt, en dat de nieuwe zakelijkheid ongestoord kon doorgaan op de oude voet? Of zijn er wel degelijk veranderingen opgetreden, maar ligt de verklaring voor de onschadelijkheid van de schendingen ergens anders?

Dit onderzoek zal deze vraag beantwoorden door enkele schendingen vanaf de jaren vijftig tot aan de jaren tachtig te analyseren. Ten eerste zullen de schendingen zelf zo gedetailleerd mogelijk in kaart worden gebracht, inclusief aanleiding en nasleep. Ten tweede zal onderzocht worden of publiek en politiek de schendingen accepteerden of juist afwezen, waarbij met name de opstelling van achterbannen of fractiegenoten interessant is. Het leert ons namelijk hoe de politiek zelf dacht over de schendingen en hoe ze er mee om wenste te gaan. Door het in kaart brengen van de nasleep kunnen we beoordelen tot welke gevolgen de schendingen hebben geleid. Uiteindelijk zal na iedere analyse een tussenconclusie volgen waarin wordt verklaard wat eraan bijdroeg dat problematische gevolgen achterwege bleven.

De eerste schending die wordt geanalyseerd lijkt erg op de genoemde quorumsabotage. In 1955 vroeg de CPN-fractie een hoofdelijke stemming aan waarna ze direct de vergaderzaal verliet. Niet alleen kon er niet gestemd worden, ook moest de gehele vergadering worden gesloten. Omdat deze truc rond die tijd ook door zowel de PvdA als de VVD werd toegepast, kan nadere bestudering belangrijke inzichten opleveren.¹³ De tweede te analyseren schending gaat over afgewezen interpellatieverzoeken van de PvdA rond 1970. De incidentenreeks leidde tot een door Den Uyl geïnitieerde discussie over de regels rond het interpellatierecht. Het bleef echter bij weinig meer dan een gedachtewisseling.¹⁴ Interessant is dat Den Uyl later coalitiepartner werd, en in de positie kwam om zijn vroegere concurrenten terug te pakken. In hoeverre daders slachtoffer van hun eigen handelen werden, zal nader worden bestudeerd. Ten derde zal een schending uit 1988 worden geanalyseerd, waarbij het Kabinet een unaniem aangenomen motie weigerde uit te voeren.¹⁵ Of een

¹² Hoetink, *Macht der gewoonte*.

¹³ Ernst van Raalte, *Het Nederlandse Parlement* (Den Haag 1977) 24-35 en 289-296.

¹⁴ Andries Postma, *Nederlands Parlementsrecht. Het interpellatie- en vragenrecht van de Eerste en Tweede Kamer* (Groningen 1985) 75-76.

¹⁵ Huub Franssen en Jan van Schagen, *Over de orde mijnheer de voorzitter. Werkwijze van de Tweede Kamer* (Den Haag 1990) 126-127.

conventieschending door de uitvoerende macht anders werkte, zal een centrale vraag zijn die ons begrip zal verbreden.

Het eerste incident vond plaats in Hoetinks 'tijden van pacificatie', het tweede incident in de 'tijden van polarisatie', en het laatste incident in de 'tijden van nieuwe zakelijkheid'. Het voordeel van het bestuderen van zo'n lange tijd, is dat we duidelijke ontwikkelingen kunnen bespeuren. Tegelijkertijd kan het zorgen voor afbakeningsproblemen. Daarom zal dit onderzoek strikt zijn in de bronnenselectie, waarbij er naast de literatuur gebruik zal worden gemaakt van de Handelingen van de Tweede Kamer en artikelen uit kranten en partijbladen. Met name om de reactie van de omgeving te achterhalen, zijn primaire bronnen van belang. Helaas gelden hiervoor wel beperkingen, want hoe achterbannen of fracties oordeelden, kwam niet altijd in de openbaarheid. Daarnaast stond wat in de openbaarheid kwam niet altijd gelijk aan wat men werkelijk vond. Daarom zal dit onderzoek bij iedere analyse die het maakt, telkens rekening blijven houden met betrouwbaarheid, representativiteit en standplaatsgebondenheid van de bronnen.

In de kern gaat dit onderzoek om de vraag waarom conventieschendingen in de naoorlogse Tweede Kamer niet noodzakelijkerwijs tot problemen hebben geleid. Deze vraag zal worden beantwoord door te beginnen met een theoretisch fundament waarin het begrip conventies nader uiteen wordt gezet. Het tweede hoofdstuk zal de theorie toepassen op het wegloop-incident uit 1955. Vervolgens zullen de geweigerde interpellaties uit 1970 aan de orde komen. Daarop volgt de geweigerde uitvoer van een motie uit 1988. Ten slotte zal in de conclusie worden beoordeeld hoe ernstig de gevolgen waren die er wel zijn geweest en zal duidelijk worden welke factoren eraan bijdroegen dat de parlementaire democratie desondanks overleefde.

1. Conventies als concept

In dit onderzoek gaan conventies in essentie over de manier waarop onze instituties werken, en in het bijzonder hoe het parlement werkt. Omdat de werking hiervan begint bij de grondwet, ontsnapt een begripsomschrijving van conventies niet aan een staatsrechtelijke benadering. De rechtswetenschap is lange tijd dan ook de enige discipline geweest die de werking van instituties systematisch heeft geanalyseerd. Pas na de Tweede Wereldoorlog heeft de politicologie zich hier meer mee beziggehouden, en sinds enkele decennia geldt dat ook voor de historische wetenschap. Met een toename aan disciplines is de reikwijdte van het studieobject dan ook toegenomen, terwijl het in beginsel om een vrij rigide afbakening ging.

De negentiende-eeuwse jurist Johannes Buys zag weinig heil in de erkenning van conventies. Voor hem was er één type staatsrecht, namelijk dat wat stond opgeschreven in de grondwet. Hoe dat precies uitkristalliseerde, was voor hem een kwestie van interpretatie en gewoonte. Dat had dan weer alles te maken met tijdelijke opvattingen en machtsverhoudingen, en hoorde dus thuis in het domein van de praktijk. De gedachte was dat de grondwet in grote lijnen bepaalt hoe instituties werken, en dat de uitwerking daarvan is onderworpen aan wie op dat moment aan de macht is. Deze binaire analyse van grondwet enerzijds en praktijk anderzijds als verklaring voor de werking van onze instituties, is lang volgehouden.¹⁶ Eind twintigste eeuw maakte ook de politicoloog Joop van den Berg, die nog praktijkervaring had opgedaan in de Eerste Kamer, een binaire analyse door te spreken van ‘stelregels’ en ‘spelregels’.¹⁷ Volgens hem staan stelregels in de grondwet en zijn spelregels praktijk die wordt bepaald door wie aan de macht is. Het is een vrij rigide analyse die ervan uit lijkt te gaan dat de politiek volledig vrij is om – binnen de regels van de grondwet – te doen wat ze wil.

Volgens de jurist Luc Verhey is de politiek echter niet zo vrij en schiet de binaire analyse tekort. Er zijn namelijk bepaalde ongeschreven regels die historisch zijn gegroeid en door politici vrijwillig worden gevolgd. Daarom heeft Verhey, in navolging van de jurist Douwe Elzinga, voorgesteld om tussen grondwet en praktijk een ‘juridisch-normatieve tussencategorie’ te plaatsen: conventies.¹⁸ Het grote verschil met de praktijk zou eruit bestaan dat conventies niet alleen maar een weergave zijn van hoe politici met de grondwet omgaan, maar ook middels hun normerende werking duidelijk maken wat wel en niet gebruikelijk is.¹⁹ Deze positieve en negatieve conventies beperken de

¹⁶ Verhey, ‘De constitutionele conventie’, 6.

¹⁷ J.Th.J. van den Berg, ‘Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek’, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar (Leiden 1990).

¹⁸ D.J.Elzinga, ‘Grondwet en ongeschreven staatsrecht’, in: *Van constitutionalisme en anarchisme. Opstellen aangeboden aan Th. Holterman en G.F.M. van der Tang* (Rotterdam 2003) 5-26.

¹⁹ Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability* (Oxford 1984) 210-217.

machthebbers in hun vrijheid. Want hoewel ze door de praktijk worden gevormd en niet in de grondwet staan, zijn ze tegelijkertijd bindend en hebben ze een grondwettelijk karakter.²⁰

Zo is er een groot aantal conventies dat de werking van ons staatsbestel vormgeeft, terwijl hier weinig van is vastgelegd in de grondwet. Een goed voorbeeld hiervan is de gewoonte dat na de val van het Kabinet de Kamer wordt ontbonden en verkiezingen worden uitgeschreven. De grondwet vereist dit niet. Zij stelt alleen dat beide Kamers iedere vier jaar door middel van verkiezingen opnieuw worden samengesteld. Hierdoor was het legitiem dat op basis van de verkiezingsuitslag in 1963 er drie verschillende kabinetten werden gevormd. Tegenwoordig is de conventie dat de val van een kabinet altijd leidt tot verkiezingen, hoewel dat grondwettelijk nog steeds niet verplicht is. Het voorbeeld laat zien dat conventies, zonder ooit te zijn opgeschreven, een dwingend karakter kunnen hebben. Daarnaast laat het ook zien dat conventies in de tijd kunnen veranderen. Pas sinds 1972 is het gebruikelijk dat de Kamer wordt ontbonden na de val van een kabinet. Hoewel de Kamer al sinds Thorbecke niet automatisch overging op ontbinding, veranderde de conventie toch, en dat tot op de dag van vandaag. Zo bezien zijn conventies dwingend, permanent, en tegelijkertijd veranderlijk.²¹

Hoewel conventies een dwingend karakter hebben, zijn het geen rechtsregels. Dat wil zeggen dat ze niet afdwingbaar zijn bij de rechter. De Kamer heeft als medewetgever dan ook geen juridische mogelijkheden om conventies te wijzigen. Want zodra een regel op papier is vastgelegd, spreken we niet meer van een conventie. Zo is de homogeniteitsregel, die stelt dat het gehele kabinet naar buiten toe een eenheid vormt, geen conventie omdat die is vastgelegd in zowel het Reglement van Orde van de Ministerraad als in de grondwet. Wordt de regel gebroken, dan moet het kabinet aftreden of de samenstelling veranderen.²² Bij het schenden van conventies geldt een dergelijk gevolg niet. Het voortbestaan van conventies is daarom sterk afhankelijk van het feitelijk gedrag van de betrokkenen.

In dat kader spreekt Verhey van een conventie als van een betrokkene mag worden verwacht zich op een bepaalde manier te gedragen. Om te beoordelen of die verwachting gerechtvaardigd is, kunnen we drie factoren gebruiken: (1) precedenten, (2) zelfbinding en (3) inpasbaarheid in de grondwet.²³ Bij de eerste factor gaat het erom hoe lang een bepaalde praktijk al hetzelfde is. Zo is voor ieder wetsvoorstel dat het kabinet door het parlement loodst de handtekening van het staatshoofd vereist om er een wet van te maken. Grondwettelijk gezien mag hij de ondertekening weigeren, maar dat is zelden gebeurd. Dat het staatshoofd niet weigert is al zo lang praktijk, dat we

²⁰ Verhey, 'De constitutionele conventie'.

²¹ Mark Bovens, 'De ongeschreven regels van het politieke spel', in: *De regels en het spel. Opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts* (Den Haag 2011) 67-71.

²² Christian Syrier, 'Staatsrecht in crisistijd. De staatsrechtelijke gang van zaken tijdens de kabinetscrisis van december 2006', *Ars Aequi* 4 (2008) 261-269, aldaar 267.

²³ Verhey, 'De constitutionele conventie', 11-17.

inmiddels wel kunnen spreken van een conventie waarbij van het staatshoofd mag worden verwacht dat hij zich eraan houdt. Er zijn genoeg precedents die het staatshoofd verhinderen om deze traditie zomaar, zonder goede reden, te breken.

Omdat die goede reden er soms wel is, of omdat precedents schaars kunnen zijn, moet ook worden gevraagd of de betrokkenen zichzelf aan de regel gebonden achten. Bij het voorgaande voorbeeld onthoudt het staatshoofd zich vrijwillig van zijn grondwettige recht om de ondertekening van een wetsvoorstel te weigeren. Hier kan hij allerlei redenen voor hebben, waarvoor de belangrijkste is dat regeren ondoenbaar is als het onvoorspelbaar is of het staatshoofd zal ondertekenen. Ook om zijn eigen positie niet ter discussie te willen stellen, zal het staatshoofd een stabiele regering willen nastreven en zich aan de conventie houden.

Hiermee legt zelfbinding het bestaan van conventies in handen van degenen voor wie ze bedoeld zijn, en lijkt de slager zijn eigen vlees te keuren. Daarom is de derde factor minstens zo belangrijk en moet de conventie goed passen in de geest van de grondwet. De essentie van de grondwetswijziging van 1848 wordt tegenwoordig geïnterpreteerd als de overheveling van de macht van het staatshoofd naar het parlement. Het zou daarom niet in de geest van die grondwet zijn als het staatshoofd naar eigen inzicht wetten weigert te ondertekenen en daarmee de macht weer naar zich toe trekt. Kortom, samen met precedentwerking en zelfbinding maakt inpasbaarheid in de grondwet een praktijk tot conventie. Als één of meer van deze factoren ondermijnd wordt, dan staat het voortbestaan van de conventie onder druk.

Zoals we al eerder zagen, kunnen conventies veranderen. Dat is mogelijk doordat de grondwet niet tot achter de komma beschrijft hoe het democratisch proces dient te verlopen. In die zin heeft Thorbecke een grondwet ontworpen die de maatschappelijke veranderingen inmiddels goed heeft overleefd. Vaak vullen conventies dan ook de ruimte op die de grondwet open heeft gelaten, zolang ze maar in de geest van de grondwet zijn vormgegeven. Soms is het echter ook zo dat conventies op gespannen voet staan met de oorspronkelijke bedoeling van de grondwet of zelfs leiden tot afwijking ervan.²⁴ Dat geldt bijvoorbeeld bij de conventie die vele partijen hanteren dat Kamerleden bij uittreding van hun fractie hun Kamerzetel zouden moeten opgeven. Afgezien ervan dat dit lang niet altijd gebeurt, beslist volgens de grondwet alleen het betreffende Kamerlid over eventuele zetelopgave. Hoewel de eis om de zetel op te geven op gespannen voet staat met de grondwet, is die daar niet helemaal mee in strijd, want uiteindelijk beslist het Kamerlid. Omdat dit soort conventies duidelijk schuren met de geest van de grondwet, begrijpt iedereen het wanneer iemand zich er niet aan houdt. Wanneer de grondwet bepaalde zaken echter openlaat, en de inpasbaarheid in de

²⁴ Elzinga, 'Grondwet en ongeschreven staatsrecht', 13-14.

grondwet ruim is op te vatten, staat meer ter discussie met welke conventie de ruimte moet worden opgevuld.

Hoe groot die ruimte in de grondwet is, heeft sterk te maken met het type conventie. We kunnen een driedelig onderscheid maken: (1) constitutionele, (2) politieke en (3) culturele conventies.²⁵ De eerste categorie is het meest vastomlijnd, en reguleert de verhoudingen tussen en binnen instituties. Zaken als Kamerontbinding en Kabinetsformatie vallen hier onder en liggen het dichtst aan tegen het domein van het recht. Politieke conventies bestaan uit informele afspraken die uitkomst en onderdeel zijn van machtspolitieke processen. Hier komen de spelregels van Arend Lijphart om de hoek kijken, die bijvoorbeeld spreekt van evenredige verdeling als principe van politieke allocatie.²⁶ Culturele conventies zijn het minst grijpbaar en gaan over sociale gewoonten, rituelen en tradities. Te denken valt aan de fatsoensregel om beschaafd en via de voorzitter te spreken.²⁷

Aangezien bij politieke en culturele conventies de ruimte voor discussie groter is, is de factor zelfbinding des te belangrijker. Want als politici het argument kunnen gebruiken dat ze met een schending van de conventie de grondwet of de geest daarvan niet schaden, is zelfbinding nog het enige argument om de conventie te respecteren. In dat geval moet de betrokkene goede redenen hebben om dat respect te hebben en moet hij bovenal het belang van conventies inzien.

Dat belang is tweeledig. Ten eerste hebben conventies een ordenende werking. Ze bieden een houvast hoe te handelen, en zorgen ervoor dat instituties niet telkens opnieuw het wiel uit hoeven te vinden. Doordat er een zekere vanzelfsprekendheid bestaat, wordt het makkelijk om voortgang te boeken. Conventies voorkomen dat besluitvorming spaak loopt, en kunnen daarmee ook wel gezien worden als 'smeerolie van de motor' van ons staatsbestel.²⁸ Ze normeren de werking ervan zodat politieke processen ordelijker kunnen verlopen en gemakkelijker tot concrete resultaten kunnen leiden. Zo geldt er een omvangrijk aantal conventies dat de kabinetsformatie na de verkiezingen omschrijft.²⁹ Alleen het recht van de Kamer om een informateur aan te wijzen staat zwart op wit, de rest van de procedure bestaat uit conventies. Ze hebben er verschillende malen voor gezorgd dat er, na een ogenschijnlijk ondoenlijke verkiezingsuitslag, binnen afzienbare tijd een Kabinet kon worden beëdigd. Zo'n gang van zaken is niet alleen wenselijk voor het instituut zelf, maar ook noodzakelijk

²⁵ Hoetink, 'Conventies vanuit een politiek-historisch perspectief: een verkenning', in: *De constitutionele conventie*, 15-27, aldaar 25-26.

²⁶ Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem 1990); Rudy Andeweg en Galen Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (Londen 2014) 39-43.

²⁷ Verhey, 'De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?', in: *De constitutionele conventie*, 143-161, aldaar 145.

²⁸ A.H.M. Dölle, *Over ongeschreven staatsrecht*, proefschrift (Groningen 1988) 76.

²⁹ Van den Berg, *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland* (Den Haag 2012).

voor het landsbelang. Politieke besluiteloosheid kan namelijk tot economische schade leiden, terwijl daadkracht daar juist een einde aan kan maken.

Een nog belangrijker functie van conventies is de bescherming van politieke minderheden.³⁰ Volgens de binaire analyse bepalen de machtsverhoudingen hoe de grondwet in de praktijk wordt uitgewerkt. Dat zou betekenen dat machthebbers gemakkelijk minderheden kunnen negeren. Conventies maken deze kans echter kleiner. Zo schrijven de conventies van de kabinetsformatie voor dat alle partijen het gesprek aangaan met de informateur. Dat geldt zowel voor grote als kleine partijen maar ook voor de concurrent van de verkiezingswinnaar.

Ook de partijen die de meerderheid vormen, hebben er belang bij dat minderheden worden beschermd. Conventies kunnen namelijk niet straffeloos worden genegeerd. Want hoewel het op de korte termijn voordeel op kan leveren, kan het op de lange termijn juist schade opleveren als de concurrent, wanneer die eenmaal aan de macht is, hetzelfde doet. Een partij die niet is uitgenodigd om bij de kabinetsformatie mee te praten, zal in de toekomst, mocht die partij eenmaal verkiezingswinnaar zijn, de partij die geen uitnodiging stuurde, terugbetalen met gelijke munt. Omdat de dader van vandaag het slachtoffer van morgen kan zijn, is het dus raadzaam om terughoudend te zijn in het benutten van dergelijke machtsmiddelen. Als verschillende partijen handelen naar deze terughoudendheid, kunnen we spreken van institutionele verdraagzaamheid.³¹ Hoe meer dat onder druk staat, hoe groter de gevolgen.

In het uiterste geval leidt het ertoe dat partijen eindigen in een negatieve spiraal waarbij ze elkaar telkens wreken. Het ene gevolg kan zijn dat het parlement compleet stil komt te liggen en dat de economische malaise alsnog een feit is. Of zelfs nog erger, er staat iemand op die buiten de democratische instituties om de macht weet te grijpen.³² Het andere gevolg kan zijn dat coalities alles doen om hun Kabinet in het zadel te houden, omdat ze bang zijn dat de oppositie iedere mogelijkheid aangrijpt om het Kabinet te doen wankelen. In feite neemt de meerderheid van het parlement dan afstand van haar controlerende taak en geeft ze het Kabinet de mogelijkheid om overall mee weg te komen. Historische maar ook hedendaagse voorbeelden uit het buitenland laten zien dat conventieschendingen tot dergelijke gevolgen kunnen leiden, en dat het gevaar van uitgeholde democratieën niet onderschat moet worden.³³

En toch zijn ook in Nederland conventies meermaals geschonden – we hadden immers al vastgesteld dat ze veranderen. Zoals gezegd kent Nederland echter nog geen uitgeholde democratie, en het parlement lijkt nog redelijk soepel te werken. We moeten dus vaststellen dat

³⁰ Verhey, 'De constitutionele conventie', 7-9.

³¹ Levitsky en Ziblatt, *How Democracies Die*, 125-127.

³² Henk te Velde, 'Het theater van de politiek', uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar (Groningen 2003) 8.

³³ Levitsky en Ziblatt, *How Democracies Die*, 1-96.

conventieschendingen niet automatisch leiden tot een ondermijning van de democratie. Dat komt deels doordat conventies soms terecht aan herijking toe zijn. Zo is de uitwerking van de Ministeriële verantwoordelijkheid al enkele malen geactualiseerd. In de eerste decennia na de grondwetswijziging van 1848 werd de minieme tekst 'de koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk' vrij letterlijk gelezen. Hoe ver die verantwoording precies strekte en wat er gebeurde als de Kamer het beleid afkeurde, was niet vastgesteld. Na een reeks politieke incidenten in de jaren 1866-1868 werd het praktijk dat Ministers het vertrouwen moeten hebben van de Kamer, en anders moeten aftreden. Sindsdien zijn de voorwaarden waaronder bewindslieden dienen af te treden weer verder aangescherpt, waarbij foutief informeren tegenwoordig al grond genoeg is om afscheid te nemen. Deze actualisaties waren broodnodig, omdat sinds het gelden van deze vertrouwensregel mede wordt voorkomen dat een bewindspersoon of Kabinet aan de macht blijft zonder voldoende steun van de volksvertegenwoordiging.³⁴

Conventieschendingen kunnen bovendien een uiting zijn van een aanval op de gevestigde orde, gebezigd door politici die strijden voor een andere invulling van het staatsbestel. Deze minderheidsopvatting streeft naar een andere vorm van politieke besluitvorming, en ageert tegen de elite die conventies in stand houdt. Ook dit kan gezien worden als een goedbedoelde poging om het staatsbestel aan te passen aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.³⁵

Hoewel conventieschendingen dus kunnen leiden tot procesveranderingen die de democratie versterken, leert de geschiedenis ons dat ze ook schade kunnen berokkenen. Daarom is het belangrijk om vast te stellen hoe we kunnen bepalen of schendingen ernstige gevolgen hebben. Huizinga's onderscheid tussen valsspelers en spelbrekers is hierbij een nuttig hulpmiddel.³⁶ Hoewel het schenden van conventies oneerlijk is, bedreigt het volgens Huizinga niet het wezen van het spel. Je zou zelfs kunnen zeggen dat valsspelers, door te doen alsof ze zich aan de regels houden, de conventies juist eerbiedigen.³⁷ Zodra vals spel echter omslaat in spelbederf en het spel bewust onmogelijk wordt gemaakt, begint het problematisch te worden. In dat geval wordt namelijk het eerste doel van conventies, ordening, ondermijnd. Wordt dat tot het extreme opgerekt, dan is chaos en economische malaise het gevolg.

Op het tweede doel van conventies, minderheidsbescherming, lijkt Huizinga's onderscheid echter minder toepasbaar. Spelbrekers hebben alleen maar als doel om het spel te frustreren, maar niet zozeer om zichzelf te benadelen. Dat is echter wel het gevolg van dergelijk spelbederf, waarbij kennelijk niet wordt gerealiseerd dat conventieschenders zichzelf buitenspel zetten door als dader het slachtoffer van morgen te zijn. Maar omdat het geen vaststaande regel is dat iedere

³⁴ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (Deventer 2012) 290-296.

³⁵ Hoetink, 'Conventies vanuit een politiek-historisch perspectief', 24.

³⁶ Huizinga, *Homo Ludens*, 236-244.

³⁷ Hoetink, 'Conventies vanuit een politiek-historisch perspectief', 24.

conventieschending wordt terugbetaald met gelijke munt, is de prikkel niet altijd even hoog om terughoudend te zijn. En aangezien er meerdere schendingen moeten plaatsvinden voor de conventie echt op losse schroeven komt te staan, denkt een conventieschender best het risico te kunnen nemen om het spel te frustreren.

Mocht de conventieschender het risico alsnog nemen, bewust van zijn toekomstige slachtofferschap maar tegelijkertijd uit politieke overtuiging, dan blijft de vraag gelden of dat de schender kan worden verweten. Want is het niet ieders goed recht om tegen de bestaande conventies in te gaan? Huizinga's onderscheid beantwoordt dat niet volledig. Dat zal ook nooit gaan gebeuren – de ambivalentie blijft. Het oplossen van het dilemma brengt namelijk per definitie een normatieve houding met zich mee. Om hieraan te ontsnappen maar wel bij te dragen aan het debat, is het van belang om op een descriptieve manier te bespreken hoe een aantal conventieschendingen in de Nederlandse parlementaire geschiedenis is verlopen en welke gevolgen ze teweeg heeft gebracht. Dit onderzoek zal de gevolgen duiden, maar laat de beoordeling aan de lezer over.

Samenvattend staan conventies tussen grondwet en praktijk in en normeren ze hoe instituties zich, zowel in positieve als negatieve zin, dienen te gedragen. In hoeverre er sprake is van precedentes, zelfbinding en inpasbaarheid in de grondwet, bepaalt of we kunnen spreken van conventies. Hoe gemakkelijk ze veranderen ligt eraan of ze behoren tot constitutionele, politieke of culturele conventies. Met name de laatste twee categorieën zijn weinig vastomlijnd, en zijn in hun voortbestaan sterk afhankelijk van het gedrag van de betrokkenen. Voor hen zijn conventies van belang vanwege de ordenende werking en de minderheidsbescherming. Hoe minder er sprake is van institutionele verdraagzaamheid, hoe meer deze twee doelen gevaar lopen. Of dat gevaarlijke gevolgen heeft, is vooral een normatieve discussie, die kan worden gefaciliteerd met onderzoek naar feitelijke gevolgen van conventieschendingen.

2. Stemmen met de voeten

Hoetinks tijden van pacificatie waren meer activistisch dan de naam doet vermoeden. Zo haalde de VVD in 1955 een oude obstructietactiek van stal waarbij ze van een debat wegliep om stemming te voorkomen. Deze quorumsabotage, die ook wel stemmen met de voeten werd genoemd, werd kort daarna door de CPN herhaald. Toen de PvdA in 1958 hetzelfde deed, leek de institutionele verdraagzaamheid definitief een deuk te hebben opgelopen. De dader van vandaag werd het slachtoffer van morgen, en normalisatie leek te zijn opgetreden. Toch was de eerstvolgende keer dat er met de voeten werd gestemd pas in 1979, daarna nog eens in 2009, en ten slotte in 2020.³⁸ Hoewel het dus nog enige malen voor is gekomen, kunnen we niet echt van normalisatie spreken. Drie incidenten binnen een tijdsbestek van drie jaar staat immers in schril contrast met drie incidenten in ruim veertig jaar. Hoe kan het dat normalisatie uitbleef? En had de reeks incidenten wel andere gevolgen? Een analyse van de schendingen, de reacties daarop en de nasleep ervan zullen ons inzichten bieden.

Het stemmen met de voeten werd mogelijk gemaakt door artikel 67 uit de grondwet. Dit artikel vereist dat beide Kamers slechts mogen beraadslagen of besluiten indien het quorum van meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aanwezig is.³⁹ In de praktijk betekent dit dat bij opening van de vergadering er genoeg leden de presentielijst getekend moeten hebben. Na tekenen is aanwezigheid echter niet vereist. Men gaat er op basis van de presentielijst namelijk vanuit dat er voldoende quorum aanwezig is. Zodra het tegendeel blijkt, dient de vergadering te worden geschorst.⁴⁰ Dat tegendeel kan bewezen worden door een hoofdelijke stemming aan te vragen. Als Kamerleden vervolgens actief de plenaire zaal verlaten, kunnen ze onvoldoende quorum en daarmee schorsing forceren.⁴¹

Stemmen met de voeten is niet in strijd met de grondwet – het maakt er zelfs dankbaar gebruik van. Wel heerst er een taboe op, wat kan worden gezien als negatieve conventie. Het is namelijk niet een vorm van conventie die aangeeft wat *wel* gebruikelijk is maar juist wat *niet* gebruikelijk is. De aanleiding om het informele verbod op quorumsabotage te breken, kon een lange vergaderdag zijn. Ook kon er de afwezigheid van Kamerleden mee worden aangetoond, waarmee men dan weer wilde zeggen dat Kamerleden hun werk niet deden. Verder kon men door weg te lopen meer aandacht

³⁸ *Het Parool*, 'Kamerdebat woningbouw chaotisch', 16-02-1979; *Trouw*, 'PVV loopt boos weg uit crisisdebat', 26-03-2009.

³⁹ Grondwet (2018) art. 67 lid 1.

⁴⁰ Reglement van Orde (2019) art. 48, 49, 70.

⁴¹ Paul Bovend'Eert en Henk Kummeling, *Van Raalte's Het Nederlandse Parlement* (Deventer 2000) 136.

voor een onderwerp vragen.⁴² Tot slot werd de stemming zelf er voorlopig mee verhinderd. Aangezien de vergadering weer zou worden voortgezet bij voldoende quorum, wat meestal één of enkele dagen later was, was het wel zaak om perspectief te hebben op een beter stemresultaat. Was dat niet het geval, dan speelden vooral de andere motieven mee in de afweging om het quorum te saboteren.

De VVD was in juli 1955 de eerste fractie sinds de Tweede Wereldoorlog die bij een stemming wegliep uit de plenaire zaal. Het derde kabinet-Drees was een maand eerder in crisis geraakt door onenigheid over huur- en belastingbeleid. De crisis was echter bezworen doordat de coalitiepartijen onderling een compromis hadden gesloten. Hierdoor stond voorafgaand aan de behandeling van de huurverhoging en belastingverlaging in juli al vast dat het kabinetsbeleid zou worden goedgekeurd. De oppositiepartijen VVD en CPN dienden beide amendementen in, maar vanwege de gemaakte afspraken onthielden de coalitiepartijen zich consequent van steun. VVD-fractievoorzitter Oud vond het onacceptabel dat er 'binnenskamers' compromissen waren gesloten en dat het plenaire debat er geen enkele invloed meer op had. Hij zei het gevoel te hebben er 'voor spek en bonen' te zitten, en daarom zou zijn fractie 'aan de verdere behandeling niet deelnemen. De uitkomst is toch tevoren verzekerd.'⁴³

Vlak voor de laatste stemming verlieten de fractieleden hun zitplaatsen om achter de rookgordijnen te gaan staan. Het verhinderde niet dat de stemming aangenomen kon worden. Oud had namelijk geen hoofdelijke stemming aangevraagd en leek vooral op het allerlaatste moment besloten te hebben om weg te lopen. De actie was dan ook niet zozeer bedoeld om de stemming zelf af te breken, maar vooral om aandacht te vragen. Oud vond achterkamertjespolitiek geen correcte vorm van democratie en had als uitgangspunt dat vergaderingen openbaar moesten zijn.⁴⁴ Hij kreeg hierin bijval van CPN-fractievoorzitter Gortzak, die sprak van 'een tevreden stel klaverjassers bij elkaar'.⁴⁵ Maar niet alleen in de Kamer ontstond discussie. Ook de media, van links tot rechts, ontkwamen er niet aan om het incident te beschrijven en een beoordeling te geven van de gedane uitspraken. Zo stond de liberaal gezinde *Telegraaf* niet sympathiek tegenover de coalitiepartijen en sprak de krant van een 'landerige Kamer' die de wetsvoorstellen als hamerstukken behandelde zonder echt te debatteren:

Hierdoor was natuurlijk de openbare beraadslaging een zuivere comédie geworden, en is inderdaad de oppositie van haar rechtmatig aandeel in het openbaar 'gemeen overleg'

⁴² Hoetink, *Macht der Gewoonte*, 329.

⁴³ HTK (1954-1955) 1222.

⁴⁴ Pieter J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden. Deel I* (Rotterdam 1947) 566-567.

⁴⁵ Carla van Baalen en Jan Ramakers, red. *Het kabinet-Drees III. 1952-1956. Barsten in de brede basis* (Den Haag 2001) 490-493.

beroofd geworden. Wij achten de stap van de heer Oud c.s. dan ook volkomen verdedigbaar: terecht heeft hij zo een schel licht geworpen op deze nieuwe stap op het hellend vlak der parlementaire *décadence*.⁴⁶

Zelfs de Katholiekgezinde *Maasbode* gaf de fractie groot gelijk, omdat er een situatie zou zijn ontstaan die Oud 'terecht zag als absurd en onwaardig'.⁴⁷ Ook het *Nieuwsblad van het Noorden*, die zich niet als partijgebonden profileerde, sprak van een Kamer die in 'gejaagd tempo' de wetsvoorstellen goedkeurde zonder oor te hebben voor argumenten van tegenstanders.⁴⁸ Volgens het communistische blad *De Waarheid* bood de Kamer nooit eerder 'een erger aanfluiting van de parlementaire democratie dan bij dit debat'. Daarmee doelde de krant niet op het weglopen van Oud maar op het 'erdoor jagen' van de wetsvoorstellen door de coalitie.⁴⁹ Het kon dan ook goed begrip opbrengen voor het gedrag van de VVD, maar constateerde wel dat het weglopen gedoemd was om niets uit te halen en dat het beter was om aan te blijven en de amendementen tot de laatste snik te verdedigen. De krant was dan ook trots op de vele amendementen die de CPN indiende, hoewel ook die door de coalitieafspraken niets konden bereiken. Enkele weken later deed *Vrijheid en Democratie*, het weekblad van de VVD, de veroordeling van de coalitie dunnetjes over:

Absurd en onwaardig, niet slechts voor de oppositiepartijen, waarvan alleen de V.V.D. er de brui aan gaf, maar – en dat is veel belangrijker! – voor onze parlementaire democratie zelve, die staat of valt met het systeem van wetgevende arbeid in openbaar gemeen overleg tussen Regering en volksvertegenwoordiging. Een "parlement" van ja-knikkers past alleen in een totalitair geregeerd land.⁵⁰

De protestantse krant *Trouw* vond daarentegen dat de coalitie, door de crisis te bezweren, de democratie juist had gered. De krant was tevreden met de manier waarop de coalitie de wetsontwerpen 'in veilige haven' had gebracht, ondanks 'het liberale melodrama en het communistische vuurwerk'. De coalitie had volgens de krant bewezen dat de crisis die een maand eerder dreigde uit te breken, dankzij verstandige compromissen tussen de coalitiepartijen kon worden beslecht. Tevens vond de krant 'het wel een beetje erg naïef te menen, dat de VVD aan de bereikte overeenstemming naar hartelust kon gaan knabbelen'.⁵¹ Ook het sociaaldemocratische *Vrije Volk* veroordeelde de 'zonderlinge stunt' van Oud, die in een 'opgewonden bui' en op een vreemd

⁴⁶ *De Telegraaf*, 'Woedende V.V.D. verlaat de Kamer', 7-9-1955.

⁴⁷ *De Maasbode*, 'Boze V.V.D.-fractie verliet de zitting', 9-7-1955.

⁴⁸ *Nieuwsblad van het Noorden*, 'V.V.D.'ers verlaten onder protest de vergadering', 9-7-1955.

⁴⁹ *De Waarheid*, 'Huur- en belastingwetten erdoor gejaagd', 9-7-1955.

⁵⁰ *Vrijheid en Democratie*, 'Om de democratie', 23-7-1955.

⁵¹ *Trouw*, 'Wetsontwerpen nu in veilige haven', 9-7-1955.

moment zou zijn uitgehaald.⁵² Zo merkte de krant op dat het einde van het debat te laat was om nog te verkondigen dat alles een farce was, en zag tevens een discrepantie met het gedrag van VVD-fractiegenoot Van Leeuwen die zijn eigen amendement na verstandig debatteren introk. De krant waardeerde vooral dat de coalitiepartijen hun consequenties hadden getrokken uit het eerder gesloten compromis, dat ter oplossing diende van de eerdere kabinetscrisis. Allen namen hun amendementen uit de eerste termijn in mei namelijk terug en verklaarden geen behoefte te hebben aan amendementen van anderen. Wat het *Vrije Volk* betrof was dit een knap staaltje consensuspolitiek.

Bij de beoordeling van het incident in de media vielen twee zaken op. Ten eerste gebruikten zowel de voor- als tegenstanders van de actie van Oud het argument van het verdedigen van de democratie. Het ene kamp zag het buitenspel zetten van de oppositie als gevaar, terwijl het andere kamp het compromis dat was gesloten juist zag als redding. De verschillende conclusies daargelaten, was het basisprincipe voor beide kampen dezelfde: de parlementaire democratie was van grote waarde, en daar moest bewust mee worden omgegaan. Ten tweede viel op dat bijna alle veroordelingen langs de lijnen van de achterban liepen. Geen liberaal keurde het gedrag van Oud af, en geen sociaaldemocraat keurde het goed. Alleen de *Maasbode* stapte over de eigen politieke kleur heen en sprak zich uit tegen het gesloten compromis dat een open debat in de Kamer onmogelijk zou hebben gemaakt. Het overgrote deel van de achterbannen oordeelde echter naar eigen politiek gewin, zonder na te denken over politiek verlies op de lange termijn. Het duurde niet lang voor dit verlies zich toch zou voordoen, want een precedent leek geschapen om de communisten een half jaar later een zelfde soort kunstje te laten uitvoeren, met ditmaal concretere gevolgen.

In december 1955 stond de begrotingsbehandeling van Sociale Zaken op het programma, waarbij met name de geleide loonpolitiek onderwerp van debat was. Toen het op de late vrijdagmiddag tijd werd voor de replieken stelde de voorzitter voor daar tien minuten per spreker voor toe te staan. De CPN vond dat te weinig en stelde voor om het debat te schorsen en de dinsdag daarop voort te zetten. De voorzitter ging hier niet in mee en wilde de Kamer over zijn eigen voorstel laten stemmen, maar werd verrast door de CPN die er een hoofdelijke stemming voor aanvroeg. De fractie had zich namelijk gerealiseerd dat er te weinig quorum aanwezig was, maar verliet voor de zekerheid zelf ook nog de zaal en begaf zich achter het rookgordijn. De voorzitter stelde voor om met zitten en opstaan te stemmen, aangezien het quorum daar geen rol bij speelt. Daarop rende de communist Frits Reuter vanachter het gordijn de zaal binnen om de hoofdelijke stemming alsnog af

⁵² *Het Vrije Volk*, 'Kamer keurt alle voorstellen goed', 9-7-1955.

te dwingen. Bij stemming bleek dat er nog maar 41 leden aanwezig waren, waarmee schorsing een feit was.⁵³

Hoewel de volgende dinsdag het debat alsnog werd afgemaakt en er geen concreet stemresultaat was afgedwongen, zorgde het incident wederom voor de nodige opwinding in de media. Zo sprak het *Nieuw Overijssels Dagblad* van een 'kleine sensatie' die had laten zien dat Kamerleden zich 'ondanks de fraaie verkiezingsleuzen' weinig interesseerden in een 'zaak van grootste nationaal belang'.⁵⁴ Ook de *Provinciale Drentsche en Asser Courant* merkte op hoe de CPN de overige fracties een lesje had geleerd, 'zij het, dat het allermint van elegantie getuigde'. De krant vond de actie dan wel niet zo fraai, maar concludeerde ook dat de communisten hebben 'laten voelen, dat de belangstelling voor Nederlandse loonpolitiek in de Kamer toch wel beneden peil was'.⁵⁵ Ook de *Volkskrant* bracht enige nuance aan door enerzijds te schrijven dat onderbezetting met succes was onthuld en dat de Kamer begrotingen er slechts doorheen 'jakkert', maar door anderzijds ook aan te geven dat het parlement door de communisten werd gezien als 'hun doodsvijand'.⁵⁶ Aangezien op beide kampen kritiek werd geuit, was het onduidelijk aan wiens kant de krant stond. Dat gold ook voor *Trouw* en het *Vrije Volk*, die in de zomer nog duidelijk de kant van de coalitie kozen maar ditmaal het incident slechts als neutrale toeschouwer beschreven.⁵⁷ Zelfs de *Telegraaf* en de *Waarheid* onthielden zich van een oordeel, en beschreven het debat puur op inhoud.⁵⁸ Dat de liberalen wezen op te hoge belastingen en de communisten op te lage lonen was niet verrassend, maar dat ze geen kant kozen was met hun gebruikelijke stellingname vol hyperbolen toch wel opmerkelijk.

Dat er koeler werd gereageerd op de actie van december dan die van juli zal te maken hebben gehad met de reputatie die de CPN als anti-parlementaire partij toch al had opgebouwd. Zo concludeerde Anne Vondeling jaren later dat de partij de parlementaire democratie vooral als middel zag, en niet zozeer als doel.⁵⁹ De beginselverklaring van de CPN nam als doelstelling een staatsvorm 'die de uitoefening van de macht door de arbeidersklasse verzekert'. Het einddoel was een socialistische maatschappij, 'waar de hoogste vorm van democratie heerst, een democratie voor het volk, door het volk'.⁶⁰ Of een volksvertegenwoordiging dat ideaal diende liet de CPN in het midden,

⁵³ Van Raalte, *Het Nederlands Parlement*, 290.

⁵⁴ *Overijsselsch Dagblad*, 'Loondebat mest bij tekort aan Kamerleden worden afgebroken', 10-12-1955.

⁵⁵ *Provinciale Drentsche en Asser Courant*, 'Tweede Kamervergadering plotseling verdaagd', 10-12-1955.

⁵⁶ *De Volkskrant*, 'Communisten forceerden sluiting van de Kamer', 10-12-1955.

⁵⁷ *Trouw*, 'Minister Suurhoff nog zeer gereserveerd', 10-12-1955; Het *Vrije Volk*, 'Geleide loonpolitiek NIET losgelaten', 10-12-1955.

⁵⁸ *De Telegraaf*, 'Met spoed overleg over vrijere lonen', 10-12-1955; De *Waarheid*, 'Suurhoff voorziet grootste moeilijkheden', 10-12-1955.

⁵⁹ Anne Vondeling, *Tweede Kamer. Lam of Leeuw?* (Leeuwarden 1976) 35-36.

⁶⁰ Beginselverklaring CPN, vastgesteld op het congres van 7 januari 1946, geraadpleegd via <https://dnpprepo.ub.rug.nl/9879/1/CPN%20Beginselverklaring%201946.pdf>.

net zoals ze geen concreet alternatief voor het huidige parlementaire stelsel formuleerde. Een dictatuur van het proletariaat impliceerde wel dat de zittende elite, bestaande uit Kamerleden, plaats moest maken. Dat de CPN het parlement vooral als middel zag, bleek in ieder geval uit de praktijk. Partijleider Paul de Groot zou meermaals gezegd hebben dat hij het 'natuurlijk prettig' zou vinden wanneer alle fractieleden aanwezig zouden zijn bij stemmingen over moties, maar noodzakelijk vond hij dat niet. Het parlement was vooral een spreektribune, maar verder vervulde dat 'knekelhuis' geen rol.⁶¹ Marcus Bakker, die vanaf 1963 fractievoorzitter werd, schreef in zijn memoires dat een parlementaire democratie geen echte democratie is, aangezien ze de belangen van de bezittende klassen dient.⁶² De meest treffende illustratie van hun parlementaire afkeer vond misschien wel tijdens de behandeling van een grondwetswijziging in 1948 plaats. De CPN was het duidelijk niet eens met de uitkomst, en besloot de zaal onder het zingen van de 'Internationale' te verlaten.⁶³ En toch bleef de CPN jarenlang een factor van belang, waarbij gewoon werd deelgenomen aan serieuze wetgevingsprocessen. Tijdens Ouds wegloop-incident diende de CPN bijvoorbeeld 23 amendementen in, die ze, ook al was het gedoemd te mislukken, plichtsgetrouw bleef verdedigen. Ook kunnen we in hun laatste maandblad van 1955 lezen dat de CPN voortaan het parlementaire werk zou verdedigen, waarbij, hoewel dwalingen uit den boze waren, meer compromissen gesloten zouden worden.⁶⁴

Hoe het ook zij, het algemene beeld was dat de communisten het parlement niet serieus namen. Daardoor maakte het stemmen met de voeten minder indruk, en besteedden de kranten er minder woorden aan. Daartegenover stond fractievoorzitter Oud van de VVD, die juist bekend stond als 'een politicus van grote stijl, een staatsrechtkenner van ongemene ervaring en scherpzinnigheid, een vurig liefhebber van het parlement en van onze parlementaire instellingen en zeden'.⁶⁵ Dat hij wegliep maakte daarom des te meer indruk, en gaf des te meer reden voor de verschillende achterbannen om na te denken in welk kamp ze zich wilden positioneren.

Een andere verklaring kan zijn dat de actie van Oud de eerste keer sinds de oorlog was dat er werd gestemd met de voeten. Men keek misschien niet meer zo op van de actie in december omdat het niet meer opmerkelijk was. Dat zou een normalisatie impliceren en betekenen dat het niet lang zou duren voor de tactiek werd herhaald. In 1958 was dat dan ook het geval, waarbij het deze keer niet een oppositiepartij was die wegliep, maar een coalitiepartij.

Aanleiding was de kabinetscrisis die dat jaar alsnog plaatsvond. PvdA-minister Hofstra wilde de tijdelijke belastingverhoging die sinds 1957 gold met twee jaar verlengen. De Kamer had haar

⁶¹ Henk Gortzak, *Hoop zonder illusies. Memoires van een communist* (Amsterdam 1985) 300.

⁶² Marcus Bakker, *Wissels. Bespiegelingen zonder berouw* (Weesp 1983) 153-158.

⁶³ A.A. de Jonge, *Het communisme in Nederland. De geschiedenis van een politieke partij* (Den Haag 1972) 101.

⁶⁴ *Politiek en Cultuur*, 'Resolutie van het Partijbestuur der CPN over de nieuwe aanpak van haar taak', dec 1955.

⁶⁵ *De Maasbode*, 'Boze V.V.D.-fractie verliet de zitting', 9-7-1955.

bezwaren kenbaar gemaakt, waarna ook de Ministerraad verdeeld bleek. Uiteindelijk besloot de PvdA de stekker uit het kabinet te trekken en ontslag aan te vragen.⁶⁶ Omdat het kabinet demissionair was geworden, vroeg premier Drees aan de Kamervoorzitter om geen politiek gevoelige onderwerpen te agenderen. Desondanks stelde het presidium voor om de behandeling van de belastingvoorstellen, precies datgene waar het kabinet om gevallen was, alsnog in te plannen. PvdA-fractievoorzitter Burger protesteerde onmiddellijk en gaf te kennen dat Hofstra niet naar de Kamer wenste te komen. De Kamervoorzitter verklaarde dat hij bij het vaststellen van de werkzaamheden niet afhankelijk was van de wensen van de regering, aangezien de Kamer autonoom en soeverein zou zijn. Na stemming over het voorstel om zonder minister toch tot behandeling over te gaan, bleek de Kamer, minus PvdA en CPN, voor. Toen de Kamer direct daarna overging op de behandeling, liepen de sociaaldemocraten en enkele communisten de zaal uit. De overgebleven communisten vroegen daarop een hoofdelijke stemming aan, waarna bleek dat er onvoldoende quorum aanwezig was. Hierop volgde applaus vanachter de rookgordijnen – het quorum was succesvol gesaboteerd. De volgende dag kwam het niet meer van een stemming. Oud KVP-gediende Beel had de Kamer hier per brief toe overtuigd, omwille van een mogelijke oplossing van de kabinetscrisis.⁶⁷ Toen Beel vanaf 22 december een rompkabinet ging leiden, konden voor het einde van het jaar de belastingen alsnog behandeld worden.⁶⁸

De media waren verdeeld in de beoordeling van het incident. De *Arnhemse Courant*, die zichzelf als ‘constitutionele’ krant profileerde maar in de praktijk vooral spreekbuis was van liberalen, besprak het incident in vrij neutrale termen. Wel wees ze op het gevaar dat per 1 januari een financiële wanorde zou ontstaan als het belastingvoorstel niet zou worden behandeld, wat in feite tegen de actie van de PvdA sprak.⁶⁹ De *Provinciale Drentsche en Asser Courant* sprak zich duidelijk uit tegen het ‘onverkwikkelijk gebeuren’.⁷⁰ Niet geheel onverwacht stond de *Driemaster*, het maandblad van liberale jongerenorganisatie JOVD, het minst sympathiek tegenover de PvdA. Ze beoordeelde het dergelijk voeren van obstructie als ‘een kwalijk verschijnsel, omdat het in wezen op een wel zeer onhoffelijke wijze de normale werking van ons democratisch parlementaire stelsel aantast’. De sociaaldemocraten hadden ‘het oude – naar wij dachten, reeds lang verworpen – middel weer van stal gehaald, waarmee het oude revolutionaire sentiment weer up to date is geworden’.⁷¹ Dat de liberalen drie jaar eerder ook aan een dergelijke actie deelnamen, waren de jongeren kennelijk even

⁶⁶ Nicolaas Cramer, *Wandelingen door de handelingen* (Amsterdam 1974) 283-286.

⁶⁷ HTK (1958-1959) 479-522.

⁶⁸ Van Baalen en Ramakers, red. *Het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II. 1956-1959. Het einde van de rooms-rode coalitie* (Den Haag 2004) 275-286.

⁶⁹ *Arnhemse Courant*, ‘Unicum in de parlementaire geschiedenis van Nederland’, 16-12-1958.

⁷⁰ *Provinciale Drentsche en Asser Courant*, ‘Kamermeerderheid behandelt zonder minister de belastingontwerpen’, 16-12-1958.

⁷¹ *De Driemaster*, ‘Politieke P.v.d.A.-psychologie’, dec 1958.

vergeten. Verder beoordeelde de *Telegraaf* het weglopen als ‘poujadisme’ en ‘buiten-parlementaire actie!’⁷² Opmerkelijk genoeg spaarde de krant de overige fracties niet volledig:

Misschien was het niet zo aardig tegenover minister Hofstra, en ook niet tegenover dr. Drees, die erop heeft aangedrongen slechts die wetsontwerpen te behandelen, die beslist niet uitgesteld kunnen worden. Maar wie in de politieke arena aardig is, is ongewapend tegen tegenstanders, die, wanneer het om hun belangen gaat, evenmin aardig zijn.⁷³

In feite werd hiermee aangetoond dat voormalige daders nu aan de beurt waren om slachtoffer te worden. Het was dan wel fout, maar het mocht omdat de tegenstander het ook deed. Het *Vrije Volk* koos voor meer nuance, en schreef in neutrale termen over het parlementaire nieuws zonder kant te kiezen. Wellicht duidt het op enig ongemak bij de redactie, die toch wel inzag dat wat hier gebeurde niet helemaal correct was.⁷⁴ Het linksgeoriënteerde *Parool* stond de PvdA echter wel bij en schreef dat ‘rechts poogt door te drijven tegen minister Hofstra in’.⁷⁵ Ook de *Maasbode* bracht begrip op en schreef dat een ‘behoorlijke argumentatie bij een rechtse eis ontbrak’.⁷⁶ Voorts sprak de *Friese Koerier* van een ‘zonderlinge handelswijze van [de] Kamervoorzitter’ om te vergaderen zonder bewindspersoon. Niet het weglopen maar juist het ‘regeren zonder regering’ vond de krant een conventieschending.⁷⁷

Het feit dat het incident zo breed werd uitgemeten in de kranten, spreekt in feite tegen dat er sprake was van normalisatie. Het was nog even bijzonder dat er werd gestemd met de voeten, al helemaal als een coalitiepartij het deed, zelfs als het kabinet demissionair was. Hoewel het chique is als een krant over de eigen politieke kleur heen stapt, is het vrij logisch dat men ten gunste van de eigen partij concludeert. Daarom levert het meer op om tussen de regels te lezen om te achterhalen hoe achterbannen dachten over de conventieschendingen. Dat leert ons dat bijna iedereen het erover eens was dat de parlementaire democratie van belang was en gekoesterd moest worden. Zo keurde liberaal-georiënteerden de actie uit juli 1955 goed, omdat er moest worden aangetoond dat een democratie pas werkt als er in het openbare debat argumenten worden uitgewisseld. De sociaaldemocraten vonden ook dat de democratie moest worden verdedigd, maar redeneerden dat juist het compromis zich hiervoor leende. Het gedrag van de CPN uit december 1955 werd niet goedgekeurd, maar er werd ook geen moord en brand over geroepen. Waarschijnlijk had dit te maken met de outsider-status die de communisten over zichzelf hadden afgeroepen, en hoefde men

⁷² *De Telegraaf*, ‘Van Fakkeldragers tot Fakkelluitdragers’, 16-12-1958.

⁷³ *De Telegraaf*, ‘Socialisten liepen uit de Kamer weg’, 16-12-1958.

⁷⁴ *Het Vrije Volk*, ‘Weer incident in Tweede Kamer’, 15-12-1958.

⁷⁵ *Het Parool*, ‘Socialistische leden lopen uit protest de Kamer uit’, 16-12-1958.

⁷⁶ *De Maasbode*, ‘Socialisten en communisten trokken zich terug uit de Tweede Kamer’, 16-12-1958.

⁷⁷ *Friese Koerier*, ‘De socialisten verlaten uit protest de Tweede Kamer’, 16-12-1958.

dit niet al te serieus te nemen. Aangezien te verwachten was dat de CPN niet snel zou gaan meeregeren, kon het als dader nooit tot slachtoffer worden gemaakt. Pas als de partij substantieel veel zetels zou gaan bemachtigen, dan moest het zich zorgen gaan maken over het onderhouden van goede politieke relaties – tot die tijd kon de partij in feite stoken waar ze maar wilde. Voor de gevestigde PvdA waren de conventies echter wel van belang, en de schending uit 1958 was dan ook opmerkelijk. Echter, ook hier werd het als verdediging van de democratie uitgelegd. Niet alleen de partij zelf snapte dat, ook de linkse én rechtse media.

Het stemmen met de voeten uit de jaren vijftig spreekt vooral voor een zelfbewuste Kamer, die door had waar de parlementaire democratie baat bij had en wat gevaarlijk was. Zoals de *Friese Koerier* al schreef, zou een onbevooroordeelde toeschouwer in de jaren vijftig hebben gedacht dat het Nederlandse parlement op het punt stond om 'gedegradeerd te worden tot een Poolse landdag'.⁷⁸ Wie echter onder de oppervlakte kijkt, merkt op dat de intenties van de betrokkenen zeer integer waren, en alles te maken hadden met het verdedigen van de parlementaire democratie. Daarom waren conventieschendingen mogelijk, zolang partijen zich er maar bewust van waren dat het spel niet geschaad mocht worden en het bij een incident zou blijven. Omdat structureel stemmen met de voeten in de media werd afgekeurd, zou er dan ook geen verdere normalisatie plaatsvinden. Het gedeelde geloof in de consensuspolitiek, dat zo kenmerkend was voor de tijden van pacificatie, zou echter langzaam worden ingewisseld voor de behoefte aan meer controversiële politiek. De tijden van polarisatie stonden namelijk op het punt om aan te breken, met een nieuw type conventieschendingen van dien.

⁷⁸ Ibidem.

3. Interpellaties weigeren

In de tijden van polarisatie werden de randjes van het spel meer opgezocht. Dat had alles te maken met de maatschappelijke wens voor minder consensuspolitiek en meer profilering. Onder invloed van de wereldwijde woelige jaren zestig had het electoraat genoeg van de ‘ideologische onderkoeling’ die de jaren vijftig had gekenmerkt.⁷⁹ De wens om tegenstellingen niet te bedekken maar zichtbaar te maken, drong ook binnen de politiek zelf door, met meer conventieschendingen tot gevolg.⁸⁰ De vraag is of de schendingen, net zoals in het vorige hoofdstuk, vooral een agenderende functie hadden en dienden om de werking van de democratie ter discussie te stellen. Of ging het dit keer wel om politiek gewin op de korte termijn, wat al dan niet gepaard ging met acceptatie door de verschillende achterbannen?

De analyse van een nieuwe reeks incidenten, waarbij de PvdA omstreeks 1970 meerdere interpellaties gedwarsboemd zag worden, zal als casus dienen om hier antwoord op te geven. De Kamer stemde in de regeling van werkzaamheden tegen de verzoeken, omdat ze om zowel formele als politieke redenen de sociaaldemocraten niet wilde toestaan de regering te ondervragen.⁸¹ Een andere interpellatie werd wel toegestaan, maar openlijk gehekelde door de coalitiepartijen. Den Uyl sprak er schande van, en was later als machthebber in staat om de daders tot slachtoffer te maken. Ontvouwde zich een negatieve spiraal waarin concurrenten elkaar als vijand gingen zien, of was er iets anders aan de hand? Een analyse van het verloop van de gebeurtenissen, de beoordeling van achterbannen, en de directe gevolgen van de incidentenreeks, zal laten zien waarom de polariserende politiek de institutionele verdraagzaamheid niet permanent had aangetast.

Strikt genomen kent de grondwet alleen het recht op inlichtingen.⁸² Het Reglement van Orde heeft dit onder andere vertaald naar het recht van interpellatie, dat sinds de invoer in werking ongewijzigd is gebleven.⁸³ Het geeft ieder Kamerlid het recht om de Kameragenda te onderbreken om met spoed inlichtingen van een Minister of Staatssecretaris te vragen, waarbij in tegenstelling tot mondelinge vragen ook moties zijn toegestaan. Het is dan ook een zwaarder middel, waarbij meer ruimte voor debat is. Wel moet het worden aangevraagd in de regeling van werkzaamheden, waarin tenminste dertig Kamerleden dat moeten toestaan. Het is dus mogelijk om te weigeren. De lage drempel van dertig Leden maakt weigering echter lastig, en lijkt te impliceren dat dat ook niet de bedoeling is. De

⁷⁹ Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2007) 233-261.

⁸⁰ Hans Rigart, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam 1995); Piet de Rooy, *Ons stipje op de wereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (Amsterdam 2014) 216-255.

⁸¹ Hoetink, *Macht der gewoonte*, 368-376.

⁸² Grondwet (2018) art. 68.

⁸³ Reglement van Orde Tweede Kamer (2019) art. 133.

praktijk laat dan ook zien dat het zelden voorkomt. Tussen 1945 en 1985 zijn er namelijk slechts vijftien interpellatieverzoeken geweigerd, terwijl er in diezelfde periode 327 verzoeken zijn toegestaan, die overigens bijna allemaal door de oppositie waren ingediend.⁸⁴ De meeste weigeringen waren op formele gronden, waarbij alleen het interpellatieverzoek van de PvdA politieke speelbal was geworden. Omdat vijftien* weigeringen in veertig jaar niet veel is, kunnen we wel stellen dat weigering ongebruikelijk is. Weigering om politieke redenen is nog uitzonderlijker, en kan duidelijk als conventieschending worden aangemerkt. Of men weigering terecht vond, had met politieke voorkeur te maken maar ook met een verschil in parlementaire taakopvatting. De weigeringen van de interpellatieverzoeken rond 1970 werden dan ook verschillend beoordeeld, zowel door publiek als politiek.

Het eerste verzoek volgde op een afkondiging van Staatssecretaris Van Son in de *Staatscourant*. Halverwege november 1969 maakte hij bekend dat de hulp voor zelfstandige ondernemers bij bedrijfsbeëindiging per direct zou worden stopgezet. De beslissing was gebaseerd op een nota die in de volgende week bij de begrotingsbehandeling zou worden besproken. Omdat PvdA-Kamerlid Lems van mening was dat de Kamer zich hier eerst over moest uitspreken voordat een dergelijke beslissing kon worden genomen, vroeg hij een interpellatie aan. Hoewel de oppositie dit verzoek volledig steunde, kwam Lems niet aan de dertig zetels om de interpellatie doorgang te laten vinden. Een belangrijk argument daarvoor was dat het in de volgende week bij de begrotingsbehandeling van Economische Zaken aan de orde zou komen. Hierdoor voldeed het verzoek niet aan de voorwaarde dat het onderwerp 'vreemd is aan de orde van de dag'.⁸⁵ Daarnaast waren er al schriftelijke vragen gesteld over de onverwachte afkondiging – nota bene door alle vier de coalitiepartijen. Den Uyl bracht hier tegenin dat het niet eens zozeer ging om de materie zelf, maar om de gang van zaken waarbij de Staatssecretaris voortijdig een beslissing had genomen. De coalitiepartijen hadden daar ook vraagtekens bij, maar zagen hun schriftelijke vragen als voldoende reactie.⁸⁶

Bij de overweging om de interpellatie af te wijzen, speelde ook de overvolle Kameragenda mee. Het einde van het jaar naderde, en er stond nog een aantal belangrijke begrotingen op de agenda. De fracties bepaalden uiteraard zelf of ze een verzoek toestonden of niet, maar Kamervoorzitter Van

⁸⁴ Postma, *Nederlands parlamentsrecht*, 77; Hoetink, *Macht der gewoonte*, 432.

* Postma spreekt over zestien weigeringen, omdat hij ook verzoeken uit de Eerste Kamer meerekent. Daarnaast spreekt hij voor de Tweede Kamer van een drietal weigeringen om politieke redenen, terwijl te beredeneren valt dat het bij de overige twee gewoon om formele redenen ging. Zo was een interpellatie van het Lid Gortzak in 1956 geweigerd vanwege een overvolle agenda en omdat het onderwerp al veelvuldig besproken was, en was de interpellatie van het Lid Bakker uit 1967 geweigerd omdat er op een rapport werd gewacht dat duidelijke antwoorden kon verschaffen. Zien we deze twee weigeringen toch als politiek gemotiveerd, dan is een drietal alsnog tamelijk weinig en kunnen we terecht zeggen dat men uit conventie niet mag weigeren om politieke redenen.

⁸⁵ Bovend'Eert en Kummeling, *Van Raalte's Het Nederlands parlement*, 229.

⁸⁶ Franssen en Van Schagen, *Over de orde*, 160-161.

Thiel hield zich zelden af van een advies. Om de begrotingen op tijd af te ronden, moest men 'bedenken dat onze tijd beperkt is, dat ons bevattingsvermogen tenslotte beperkt wordt en dat wij niet meer tijd hebben dan tot 23 december'. PvdA-Kamerlid Van der Ploeg vroeg cynisch of dat ook was bedoeld voor Ministers die drieënhalve uur spreken, waarop Van Thiel geïrriteerd antwoordde dat een Minister die zo lang spreekt, dat doet 'naar aanleiding van een overvloed aan vragen die in de Kamer zijn gesteld'. 'U gelooft toch ook wel', antwoordde Van der Ploeg, 'dat een Minister die drieëneenhalve uur spreekt, in de laatste twee uur kan rekenen op een opnamecapaciteit van nul?' Van Thiel kaatste de bal gevat terug: 'Hoe staat het dan met een Minister die zeven uur lang naar de Kamer heeft moeten luisteren, hoe boeiend deze ook moge zijn?'⁸⁷

De dialoog oversteeg het interpellatieverzoek, en toonde treffend hoe men aankeek tegen de explosieve stijging van het aantal interpellaties, mondelinge en schriftelijke vragen, en ingediende moties. Hoewel die aantallen in 1969 nog niet eens op hun hoogtepunt waren, was de weerzin ertegen Kamerbreed voelbaar. En toch droeg niet alleen de oppositie hieraan bij, ook coalitiepartijen maakten steeds meer gebruik van het instrumentarium. Dat kwam niet alleen door een leegloop aan parlementaire ervaring, maar ook doordat de electorale instabiliteit de concurrentiestrijd had vergroot. Het leverde een bewijsdrang op die nog eens werd versterkt door de televisieregistratie. Wat de reden ook zij, en hoewel velen bijdroegen aan het parlementair activisme, was men in het algemeen van mening dat de Kameragenda overzichtelijk moest blijven, niet in de laatste plaats ten behoeve van de kwaliteit van het Kamerwerk.⁸⁸

Vooraf onder de gevestigde orde leefde dan ook de overtuiging om terughoudend te zijn in het gebruik van het instrument van interpellatie, 'al ware het slechts omdat dit wapen zich ook tegen haar kan keren indien zij te eniger tijd zelf meerderheid wordt'.⁸⁹ Dit gold niet alleen voor het aanvragen van interpellaties door minderheden, maar ook voor weigering ervan door meerderheden. Men moest anderen niet gaan ontzeggen waar het zelf graag de ruimte voor zou krijgen. Daders en slachtoffers konden dankzij de electorale instabiliteit namelijk gemakkelijk verwisseld worden. Bij de overweging of het interpellatieverzoek van de PvdA aanvaard moest worden, benadrukte VVD-Kamerlid Porthéine:

dat onze fractie niet te gauw geneigd is, een interpellatieaanvraag niet toe te staan, maar aan de andere kant heeft de Kamer toch ook het recht, dat eventueel te doen, en daarom worden deze soort zaken altijd hier voorgelegd. Men kan dit recht natuurlijk ontkrachten:

⁸⁷ HTK (1969-1970) 996.

⁸⁸ Hoetink, *Macht der gewoonte*, 351-418.

⁸⁹ *Ibidem*, 370.

dan kan men dat nooit doen! Maar ik meen toch dat zorgvuldige afweging steeds gewenst is.⁹⁰

Ook andere reacties lieten de spanning zien tussen institutionele verdraagzaamheid enerzijds en de Kameragenda bewaken anderzijds. Zo erkende ook ARP-Kamerlid Biesheuvel 'dat het recht van interpellatie een zeer belangrijk recht is (...) Terecht moet echter de Kamer daarover beslissen. Het is geen automatisme.' Daarentegen was volgens PSP-Kamerlid Wiebenga weigering te allen tijde een 'bijzonder ernstige zaak (...) waarmee de meerderheid, die dat zou moeten doen, inderdaad het odium op zich laadt van te willen tegenwerken de juiste toepassing van het recht van interpellatie'. PvdA-Kamerlid Vondeling stond hem bij en zag de weigering als een 'uitermate belangrijk precedent'.⁹¹ Het respect dat hij had vergaard met zijn voormalige functies als Minister en fractievoorzitter sterkte hem helaas niet – anderen wisten namelijk snel te vertellen dat er wel vaker interpellaties werden geweigerd.

De pers besteedde opvallend weinig aandacht aan het voorval. Slechts een handjevol kranten toonde interesse, dat niet verder ging dan een feitelijke beschrijving. Zowel de *Telegraaf*, die bekend stond om het schrijven in hyperbolen, als het *Parool*, dat zich meestal achter de sociaaldemocraten schaarde, hield het bij een droge opsomming van de argumentatie van de voor- en tegenstanders van interpellatie.⁹² Het *Vrije Volk* en de *Waarheid* negeerden het incident zelfs, terwijl deze kranten de PvdA zelden lieten vallen. Het zal te maken hebben gehad met de ingezette ontzuiling, die ervoor zorgde dat linksgeoriënteerde kranten zich minder gebonden voelden om de kant van de sociaaldemocraten te kiezen. Al met al werd het voorval niet als controversieel gezien, en vond men waarschijnlijk dat de meerderheid goede redenen had om de interpellatie te weigeren.

Pikanter werd het een maand later, toen de PvdA weliswaar een interpellatie geaccepteerd zag worden, maar de coalitie openlijk verklaarde dat ze in de toekomst maar vaker moest overgaan tot weigering. Aanleiding was een kersvers advies van de Sociaal-Economische Raad over de hoogte van pensioenen. Nog voordat de Ministerraad zich over de kwestie kon buigen, wilde PvdA-Kamerlid Van Lier de Minister van Sociale Zaken om de mening van het kabinet vragen. Hoewel de Kamer de interpellatie toestond aangezien het weinig tijd zou kosten, bekritiseerde de coalitie het openlijk. Nadat Van Lier zijn inbreng van de interpellatie had afgerond, nam KVP-Kamerlid Maenen namens de regeringspartijen het woord. Hij oordeelde dat de Minister alles bij machte had gedaan om zo snel als mogelijk te handelen, en dat de PvdA vooral op sensatiezucht uit was:

⁹⁰ HTK (1969-1970) 1011.

⁹¹ Ibidem, 1012.

⁹² *De Telegraaf*, 'Interpellatie P.v.d.A. ging niet door', 19-11-1969; *Het Parool*, 'Tweede Kamer wilde nu geen interpellatie middenstand', 19-11-1969.

Wij vragen ons dan ook ernstig af, of een dergelijke interpellatie zinvol is. Wij waren en blijven bereid de oppositie volledig gelegenheid te geven haar in de democratie noodzakelijke functie uit te oefenen, maar deze wijze van interpelleren vinden wij een onjuiste functievervulling. Als deze wijze van interpellatie hier regel zou worden – daar lijkt het wel op – dreigen het goed functioneren van deze Kamer en de goede orde in gevaar te komen. Men kan er dan ook op rekenen, dat wij ons met betrekking tot het toestaan van interpellaties als deze, ook met betrekking tot het tijdstip ervan, kritischer zullen opstellen.⁹³

Den Uyl verbaasde zich erover dat ‘wij, de regeringspartijen’ zouden bepalen of zij de oppositie hun interpellatie gunden. ‘Wat verbeelden zij zich wel!’, riep hij uit. Het uitoefenen van de democratische functie door de oppositie was nu eenmaal vastgelegd in het Reglement van Orde en had niets te maken met de bereidheid van de regeringspartijen. Alleen ‘zeer uitzonderlijke omstandigheden’ rechtvaardigden weigering.

‘Uitgangspunt dient te zijn, dat elk kamerlid, of het behoort tot een van de regeringspartijen of tot de oppositie, te allen tijde het recht tot het winnen van inlichtingen bij de regering heeft, dat het aan dat kamerlid is, hoe het er gebruik van maakt en dat het aan de kiezers is, te oordelen over de vraag, of en, zo ja, op welke wijze de kamerleden hun democratische functie vervullen’.⁹⁴

Hierop gaf KVP-Kamerlid Schmelzer aan ‘dat wij een ruim standpunt willen innemen’, maar dat te allen tijde interpelleren ‘de werkzaamheden van de Kamer kan schaden’. Hij vervolgde:

Dat nu is ook een wezenlijke zaak van de democratie. Wat wij de laatste tijd hebben meegemaakt, is inderdaad een toename van het aantal moties, van het aantal vragen, van het aantal interpellaties. Daarin kan wat goeds zitten, maar er kan een moment komen waarop men zich in het kader van een prioriteitenafweging moet afvragen, of de democratie misschien nog beter kan functioneren, indien men zich in bepaalde gevallen aan het normale werkprogramma houdt.⁹⁵

Wat begon als ondervraging van de Minister, eindigde in een woordenwisseling tussen de Kamerleden zelf. Minister Roolvink was dan ook verrast toen hij het laatste woord kreeg, waarop hij herhaalde dat het kabinet zich nog zou gaan beraden. Van Liers motie om de pensioenen hoe dan

⁹³ HTK (1969-1970) 1576.

⁹⁴ Ibidem, 1577.

⁹⁵ Ibidem. 1578.

ook te verhogen werd afgekeurd, en de beraadslaging werd gesloten. De discussie was echter niet voorbij, want de pers ging verder waar de Kamer was gebleven.

De Tijd kopte met een citaat van Den Uyl dat suggereerde dat de regeringsfracties niet democratisch handelden. De krant bleef verder afzijdig, maar leek met de typering van Den Uyls uitlatingen als 'opgewonden' niet onder de indruk van het sociaaldemocratische standpunt.⁹⁶ Het *Parool* noemde Den Uyl 'woedend', maar was eveneens gebalanceerd in het weergeven van de voor- en tegenargumenten van interpellatie.⁹⁷ *De Waarheid* richtte zich vooral op het feit dat de Minister weigerde om de pensioenen extra te verhogen, maar liet de gehele discussie over de legitimiteit van de interpellatie achterwege.⁹⁸ Ook de *Telegraaf* koos geen kant en was er vooral van onder de indruk hoe de 'aloude onverzoenlijke kemphanen' plotseling tegenover elkaar stonden. 'Snerpende interrupties doorbraken de gezapige sfeer', leek de belangrijkste beoordeling van het voorval.⁹⁹

Het Twentse streekblad *Tubantia* koos duidelijker positie. Hoewel het niet kon indenken hoe 'dit soort incidenten bijdragen tot herstel van het alternatief der rooms-rode vriendschap', vond de krant het recht op interpellatie heilig. Want wie dat recht 'betwist komt licht met de democratische spelregels op gespannen voet en laat zich van zijn zwakke zijde zien'.¹⁰⁰ *De Volkskrant* was nog stellig en sprak van de 'harde lijn van rechts' en het zogenaamd vaststaande 'plan interpellaties te beperken'.¹⁰¹ De krant publiceerde in de zaterdageditie een spotprent (zie omslag) waarop te zien was hoe de regeringspartijen de dienst uitmaakten en zeiden: 'Het recht van interpellatie ligt niet in de grondwet, maar bij ons!'¹⁰²

Daartegenover stonden andere kranten die duidelijk de kant van de regeringspartijen kozen. Het *Algemeen Dagblad* schreef dat door de nieuwe 'parlementaire mode' het Kamerwerk 'overhoop wordt gegooid en de ministers worden stuk gejaagd'. Voorts schreef ze hoe de Kamer haar eigen wapens had verzwakt door van het gebruik een 'rage' en 'maxi-mode' te maken: 'De waarde van interpellaties en moties is aanzienlijk gedevalueerd, helaas tot schade van het aanzien van de Tweede Kamer.'¹⁰³ Het *Nederlands Dagblad* wond er geen doekjes om: 'Het gelijk in dit twistdebat was naar onze overtuiging geheel aan de zijde van de heer Maenen.' Volgens de krant interpeleerden de sociaaldemocraten niet om inhoudelijke redenen, maar uit profileringsdrang.¹⁰⁴

⁹⁶ *De Tijd*, 'Den Uyl: Regeringsfracties handelen niet democratisch', 12-12-1969.

⁹⁷ *Het Parool*, 'Kritiek op interpellatie PvdA', 12-12-1969.

⁹⁸ *De Waarheid*, 'Roolvink weigert directe verhoging AOW-uitkering', 12-12-1969.

⁹⁹ *De Telegraaf*, 'Kamer in rep en roer', 12-12-1969.

¹⁰⁰ *Tubantia*, 'Kamer-camera', 13-12-1969.

¹⁰¹ *De Volkskrant*, 'Plan interpellaties te beperken', 12-12-1969.

¹⁰² *De Volkskrant*, 'De nieuwe (oude) orde', 13-12-1969.

¹⁰³ *Algemeen Dagblad*, 'Parlementaire mode', 13-12-1969.

¹⁰⁴ *Nederlands Dagblad*, 'Regeringsfracties niet gediend van interpellatie-tactiek PvdA', 13-12-1969.

Hoewel er dit keer geen interpellatie was geweigerd, baarde Maenens suggestie dat dit in de toekomst wel zou gebeuren, en ook met een hogere frequentie, kennelijk zorgen. Hoewel de meningen uiteenliepen, schermde vrijwel iedereen met het hooghouden van de democratie. Voor de ene partij diende een terughoudendheid in interpellatieverzoeken daartoe, voor de andere partij ging het om het taboe van weigering. De vraag was welke van de twee nu conventie was, en of ze wel tegelijk konden bestaan. Een nieuw incident in februari 1970 zou de discussie verder opvoeren.

Staatssecretaris Den Toom van Defensie trok samen met Minister Schut van Ruimtelijke Ordening op voor de verwezenlijking van meer oefenterrein voor de landmacht. In een nota werden drie mogelijke locaties aangewezen. Er ontstond echter maatschappelijke onrust in de betreffende regio's, waarop de Kamer een commissie optuigde die het land doorging om de mening van betrokkenen aan te horen. Ondertussen lekte uit dat de Franse regering bereid was ruimte vrij te maken voor oefenterreinen, waarmee Nederlands gebied kon worden bespaard. Vervolgens wist de pers te melden dat de VVD en een deel van de KVP de kabinetsplannen niet meer zagen zitten. De oppositie was altijd al tegen, en greep deze uitlating dan ook dankbaar aan. PvdA-Kamerlid Wierenga deed een verzoek om Schut en Den Toom te interpellieren, maar botste op weigering door de regeringspartijen. Omdat de coalitie haar verdeeldheid niet wilde openbaren, was hier duidelijk sprake van weigering om politieke redenen.

Alleen *Trouw* kon het dit keer opbrengen om het coalitiestandpunt te verdedigen. Het gaf veel ruimte aan de argumentatie van de regeringspartijen om het 'grofste geschut' dat de PvdA in stelling bracht, af te doen als een nieuwe poging om het Kamerwerk te verhinderen.¹⁰⁵ Andere kranten waren neutraler, maar hadden overduidelijk meer begrip voor het oppositiestandpunt. *De Volkskrant* merkte op dat KVP-Kamerlid Janssen 'hakkelde' en een 'nogal droevige figuur had geslagen'.¹⁰⁶ Ook het *Vrije Volk* kon geen goed argument voor weigering ontdekken, en verwees naar december waarin een 'KVP-leeuw zijn Maenen schudde en gromde, dat de oppositie nou eens moest ophouden zo lastig te zijn'. De verwondering ging verder:

Als er verkiezingen in het zicht komen zegt Schmelzer altijd dat oppositie wel leuk is, maar dat die zich wel netjes moet gedragen. Anders moet de regeringsmeerderheid er – helaas... – een stokje voor steken. Het wonderlijke is, dat Schmelzer voor zo'n optreden ook nog de Biesheuvels en Geertsema's meekrijgt.¹⁰⁷

¹⁰⁵ *Trouw*, 'Kamer doet nog geen uitspraak in nota inzake oefenterrein', 26-02-1970.

¹⁰⁶ *De Volkskrant*, 'Kamer wijst interpellatie over oefenterrein af', 26-02-1970.

¹⁰⁷ *Het Vrije Volk*, 'Het gewone werk en het circus der kopstukken', 11-03-1970.

De *Leeuwarder Courant* kopte met 'macht hebben is niet gelijk hebben'. Wel merkte de krant verheugd op dat de regeringsgezinde partijen dit keer verstandige geluiden lieten horen. Het GPV-Kamerlid Jongeling verwelkomde de interpellatie namelijk niet, maar wilde het recht graag handhaven. De krant oordeelde:

Zo is het. Er gebeurt hier iets heel verkeerd. Telkens weer blijkt, dat die politici, die op het ogenblik de macht hebben, zich niet kunnen beheersen in hun verlangen de anderen de mond te snoeren. Zulke ontwikkelingen zijn daarom zo gevaarlijk, omdat zij de werkwijze van een echte democratie, waar beslissingen vallen op grond van overleg tussen meerderheid en minderheid, verlammen.¹⁰⁸

Deze aanklacht verwoordde in wezen het adagium dat meerderheden niet straffeloos conventies kunnen breken. De vraag begon echter op te spelen wat die conventies nu precies waren, en of ze niet toe waren aan herijking. Den Uyl diende dan ook snel een voorstel in bij de Commissie van Werkwijze om van de interpellatie een minderheidsrecht te maken, waarbij nog slechts vijftien Leden nodig moesten zijn om een verzoek goed te keuren. Fracties die minder dan vijftien zetels bezaten vonden die grens discriminerend, en waren alsnog afhankelijk van anderen. Liever zagen zij een handhaving van de algemene bereidheid van de Kamer als geheel om interpellaties toe te staan. De grote fracties maakten zich vooral zorgen over de Kameragenda. Men moest bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen en het wetgevingsprogramma niet 'grondig in gevaar' brengen. Tot slot zagen de meesten vooral nadelen, terwijl er niet echt sprake van een probleem zou zijn. Een politieke weigering was namelijk slechts één keer voorgekomen. De Commissie wees het voorstel voorlopig dan ook af. Pas als normalisatie zich zou voordoen, zou een nieuw standpunt worden overwogen.¹⁰⁹

Pas aan het einde van de jaren zeventig kwam er nog een weigering voor, die wederom om formele redenen plaatsvond. Dat er geen normalisatie optrad had alles te maken met de afkeurende reacties van de achterbannen. Net zoals het stemmen met de voeten, werd ook het weigeren van een interpellatieverzoek afgekeurd omwille van de democratie. Tegelijkertijd maakte men zich zorgen dat juist het interpelleren zelf de democratie de das om zou doen. Dit legitimeerde dan ook vooral de conventieschending, als noodzakelijk kwaad om een democratische lacune mee aan te tonen. Niettemin gaf de overtuiging dat er een sterke oppositie moest bestaan, de doorslag.

Om de zorgen toch tegemoet te komen begon het kabinet-Den Uyl enkele jaren later aan een nota met voorstellen voor een grondige grondwetswijziging. Hoewel misschien te verwachten was dat hierin voorstellen werden gedaan die de voormalige daders tot slachtoffer zouden maken, was

¹⁰⁸ *Leeuwarder Courant*, 'Macht hebben is niet gelijk hebben', 26-02-1970.

¹⁰⁹ Hoetink, *Macht der gewoonte*, 374-376.

de nota ten aanzien van Kamerregels nog vrij behoudend. Toen het onder Lubbers I tot een grondwetswijziging leidde, stemde de Kamer bovendien tegen de meeste controversiële voorstellen.¹¹⁰ Wel stemde ze ermee in om minderheden meer mogelijkheden te geven en Kamerleden meer individuele rechten te geven. Deels was dat deel van de grondwetswijziging, deels waren die nieuwe overtuigingen ongeschreven.¹¹¹ In die zin hadden de schendingen geleid tot een discussie over hoe het parlement zich dient te gedragen, met veranderingen van conventies tot gevolg. Tegelijkertijd bleef een aantal conventies ook gehandhaafd, want de meerderheid pakte in die jaren de voormalige machthebbers bijvoorbeeld niet terug met wat hen wel was aangedaan.¹¹² De PvdA kon ook niet anders, want ze had niet als enige de meerderheid. Sterker nog, twee van haar coalitiepartners bestond uit de voormalige machthebbers ARP en KVP, die natuurlijk niet bereid waren de PvdA te helpen om de VVD en CHU af te straffen.

Uiteindelijk leidde de incidentenreeks omstreeks 1970 niet tot een negatieve spiraal waarin de institutionele verdraagzaamheid onder druk kwam te staan. De belangrijkste reden hiervoor was de algemene afkeuring van de conventieschendingen. Vrijwel alle achterbannen, van zowel de oppositie als coalitie, realiseerden zich dat de democratie alleen gezond kon worden gehouden als de conventies werden gerespecteerd. Het Kabinet had een tegenmacht nodig, en de oppositie moest de kans krijgen om die te kunnen vormgeven. Om herverkiezing veilig te stellen, kon men niet anders dan luisteren naar die electorale wens. Daarnaast kon in het meerpartijstelsel iedereen toekomstig coalitiepartner zijn, en was het niet verstandig politieke concurrenten als vijanden te zien. Niemand kon het zich permitteren om structureel conventies te schenden, behalve dan als het een permanente buitenstaander betrof. Wilde zo'n buitenstaander meebesturen, dan was het genoodzaakt zich toch aan de conventies te gaan houden. Wel leidden de schendingen tot de vraag wat de conventies nu precies waren. Was dat terughoudendheid in het gebruik van het instrumentarium, of was dat het nimmer weigeren van dat gebruik? De discussie die daarop volgde, met als sluitstuk een grondwetswijziging en ook conventionele wijzigingen, toonde wederom een bewustzijn over het belang van conventies in het democratisch proces. Consequent werd winst op de korte termijn afgewogen tegen verlies op de lange termijn. Weliswaar zagen de tijden van polarisatie meer conflict, men kwam toch tot een gedeelde conclusie over het belang van conventies. De tijden van nieuwe zakelijkheid zouden dat geloof in conventies echter niet definitief maken. Het zou gaan blijken dat men waakzaam moest blijven, en dat men de discussie continu zou blijven voeren.

¹¹⁰ Constantijn Kortmann, *De Grondwetsherziening 1983* (Deventer 1983) 1-14.

¹¹¹ Hoetink, *Macht der gewoonte*, 421-423.

¹¹² *Ibidem*, 390-399.

4. Moties negeren

Hoewel er in de tijden van nieuwe zakelijkheid wel degelijk sociale onrust bestond, had de Kamer afscheid genomen van de strijd en polarisatie. Kamerbreed kreeg men de voorkeur voor een technocratische benadering boven een ideologische. In die zin leek men wel teruggekeerd te zijn naar de jaren vijftig, waarin het compromis belangrijker was dan het heilige gelijk. Dat kwam ten eerste doordat men zich had gerealiseerd dat polarisatie electoraal niet meer zoveel opleverde. Vooral links had in de voorgaande periode fel debat gevoerd, maar zag haar zetels na kabinet-Den Uyl verdampen en de meer regenteske christendemocraten dominanter dan ooit worden. Daarbij vroeg de economische tegenwind om een gesloten regeringsfront, en kon men zich even geen conflict veroorloven. Verder functioneerde er een meer ervaren Kamer, met weer een gemiddelde ervaring van acht jaar en een hogere gemiddelde leeftijd, wat de bewijsdrang leek te dempen. Tot slot zorgde de algehele professionalisering voor meer rust, waarbij Kamerleden zich in commissieverband gingen specialiseren en fractievoorzitters niet meer alles ideologiseerden.¹¹³

Desondanks waren er incidenten, die dit keer niet alleen werden geïnitieerd aan de zijde van de Kamer, maar ook aan de zijde van het Kabinet. Zo weigerde Staatssecretaris Ginjaar-Maas in 1988 om een unaniem aangenomen motie uit te voeren.¹¹⁴ Het was geen unicum, maar wel zeldzaam, en leek randje buitenspel. Anders aan deze schending was ten eerste dat ze door de uitvoerende macht werd verricht en ten tweede dat het gebeurde in de nieuwe periode van zakelijkheid. De vraag is of in deze twee nieuwe contexten de afweging tussen kosten en baten, onafhankelijkheid van de pers en kritische partijleden wederom centraal stonden. Een nieuwe analyse, met opnieuw een bespreking van het incident inclusief aanleiding en nasleep, zal ons nieuwe inzichten geven in hoe de institutionele verdraagzaamheid onder druk kon staan en hoe daarmee om werd gegaan.

Net zoals bij de interpellatie zwijgt de grondwet over moties. Wel dient de Kamer ze al sinds 1849 in, en is de praktijk inmiddels opgenomen in het Reglement van Orde.¹¹⁵ Het Reglement spreekt echter alleen over de vorm van een motie en de wijze van indienen. Wat een motie nu precies inhoudt en hoe die zich tot het regeringsbeleid verhoudt, staat niet beschreven. Het gebruik is dan ook duidelijk een conventie, waarbij in ieder geval geldt dat een motie vooral een vorm van meningsuiting van de Kamer is. Kamerleden kunnen op papier zetten hoe zij beleid beoordelen en kunnen de regering oproepen tot een wijziging, om er vervolgens bij stemming achter te komen of de meerderheid achter de mening staat. Blijkt dat het geval te zijn, dan is de regering echter niet verplicht om gevolg

¹¹³ Ibidem, 421-445.

¹¹⁴ Franssen en Van Schagen, *Over de orde*, 126-127.

¹¹⁵ Reglement van Orde Tweede Kamer (2019) art. 66.

te geven aan de in de motie tot uitdrukking gebrachte mening. Maar hoewel moties geen bindende kracht hebben, is de conventie wel dat ze serieus worden overwogen. Uitgangspunt is namelijk dat een aangenomen motie wordt uitgevoerd, tenzij de Regering de Kamer voldoende kan overtuigen dat uitvoering onverstandig is. Het is dan ook het geval dat de status van iedere aangenomen motie jaarlijks in een overzicht met de Kamer wordt gedeeld. De Regering verantwoordt zich dus over moties, waarmee wel gezegd kan worden dat ze een zekere bindende werking hebben, ook al is dat formeel niet het geval.¹¹⁶

Er bestaat één specifieke motie die vrijwel altijd tot gevolgen leidt, en dat is de motie van wantrouwen. Ook daar rept de grondwet niet over, evenmin als het reglement. De kern van de parlementaire democratie is sinds 1868 echter dat een Minister voldoende vertrouwen van de Kamer moet genieten. Door voor een motie van wantrouwen te stemmen kan de Kamer laten zien dat er onvoldoende vertrouwen is, en dat de Minister moet vertrekken. Deze vertrouwensregel werkt naar ieders tevredenheid, en de kans dat deze conventie gaat veranderen is klein. Wel leek ze in 2006 onder druk te staan, toen Rita Verdonk na een aangenomen motie van wantrouwen weigerde op te stappen. Ze was echter al demissionair en de specifieke taken waarom zij het vertrouwen was kwijtgeraakt, had ze laten vallen. De casus was daarom te buitengewoon om te spreken van een gevaarlijke conventieschending. Daarnaast werd uit het maatschappelijk debat duidelijk dat de vertrouwensregel heilig was, en dat daar niet aan getornd mocht worden. Het feit dat de grootste buitenstaanders het meest gebruik maken van de motie van wantrouwen, laat ook wel zien dat zelfs zij niet van plan zijn om de conventie te betwifelen.¹¹⁷

Waar het aannemen van de motie van wantrouwen vanzelfsprekend gevolgen heeft, is dat bij andere moties twijfelachtiger. Dat is niet alleen omdat de vertrouwensregel het minst controversieel van alle conventies is, maar ook omdat het veelvuldig gebruik van de reguliere motie heeft gezorgd voor devaluatie. Vanaf de jaren zestig steeg het aantal ingediende moties substantieel. Hoewel er pieken en dalen waren, lag het jaarlijkse gemiddelde meer dan tien keer zo hoog als in de tijden van pacificatie. Ook de tijden van nieuwe zakelijkheid kende zo'n hoog aantal, ondanks de veronderstelde terugkeer naar de jaren vijftig.¹¹⁸ In 1980 meende VVD-Minister Hans Wiegel in een vergadering over de komende grondwetswijziging dan ook dat 'een dergelijke stortvloed contra-productief werkt, wat de invloed van de kamer betreft':

¹¹⁶ Huub Franssen, *Het parlement in actie* (Assen 1986) 129-165.

¹¹⁷ Christian Syrier, 'Staatsrecht in crisistijd. De staatsrechtelijke gang van zaken tijdens de kabinetscrisis van december 2006', *Ars Aequi* 4 (2008) 261-269.

¹¹⁸ Hoetink, *Macht der gewoonte*, 435.

Vroeger was een motie een buitengewoon zwaar instrument, waar de regering moeilijk omheen kon. Zelden werd een motie ingediend. Thans is dat anders. Bewindslieden krijgen de neiging wat gemakkelijker met kamer-uitspraken om te springen.¹¹⁹

Hier klaagde Wiegel er niet alleen over dat het aantal ingediende moties sterk was toegenomen, maar ook dat de Regering aangenomen moties niet altijd één op één overnam. Het tweede kwam misschien voort uit het eerste, maar beide werden afgekeurd. Het leidde ook tot de vraag of het vele indienen van moties waarin om beleidswijzigingen werd gevraagd, niet in strijd was met het principe dat de Regering regeert en de Kamer controleert. Volgens Wiegel waren de departementen beter in staat om beleid tot in detail vorm te geven dan de Kamer en moest men weer terughoudender worden met moties indienen. Het duurde echter tot 1988 voor er een maatschappelijke discussie ontstond over de conventies rondom moties, toen de vroegtijdige weigering van het uitvoeren van een motie toch een stapje verder ging dan eerder was vertoond.

Aanleiding was het voornemen van VVD-Staatssecretaris Ginjaar-Maas van Onderwijs en Wetenschappen om het budget voor het speciaal onderwijs te bevriezen, met name om onder het uitgavenplafond te blijven. Hierdoor zou er geen extra personeel aangesteld kunnen worden, terwijl het aantal binnenstromende kinderen al jaren aan het stijgen was. De PvdA diende een motie in waarin het kabinet werd opgeroepen om van de bezuinigingsmaatregel af te zien. Hoewel de motie de volgende week pas in stemming gebracht zou worden, deelde de Staatssecretaris van tevoren al mee dat ze de motie hoe dan ook niet uit zou gaan voeren. Kamervoorzitter Dolman adviseerde om te wachten op de stemming, en anders ten hoogste het stemadvies 'onaanvaardbaar' uit te spreken. De Staatssecretaris bleef bij haar woorden en de voorzitter sloot de beraadslaging. In de volgende week stemde de gehele Kamer, inclusief regeringspartijen VVD en CDA, vóór de motie. Wederom hield de Staatssecretaris zich bij haar standpunt, maar ze zei toe er met het Kabinet over te spreken. Twee dagen later kreeg de Kamer te horen dat het Kabinet bij het standpunt bleef en dat de motie definitief niet zou worden uitgevoerd. De Staatssecretaris kwam zich samen met CDA-Minister Deetman verdedigen, waarbij PvdA-Kamerlid De Cloe een motie van wantrouwen* indiende. De Staatssecretaris gaf aan haar consequenties te zullen trekken uit aanneming van de motie, waarop de Minister zei in dat geval eveneens te zullen vertrekken. De VVD vond een dergelijk gevolg te ver gaan, maar het CDA twijfelde. De christendemocraten trokken zich terug en hadden enkele uren later besloten om de motie niet te ondersteunen. Met het ontbreken van hun cruciale steun kon de

¹¹⁹ HTK (1979-1980) 5307.

* De indiener had het in zijn motie niet over wantrouwen maar over afkeuring. Wat precies wordt bedoeld, hangt af van de toelichting van de indiener. Aangezien in dit geval duidelijk werd aangegeven dat aftreding het doel was, spreekt deze scriptie omwille van de leesbaarheid van een motie van wantrouwen.

Staatssecretaris doorgaan met haar ingezette beleid, en werd het weigeren van de uitvoer van de motie definitief.¹²⁰

Uiteraard had de oppositie geen goed woordje over voor het optreden van de Staatssecretaris. Volgens PPR-Kamerlid Lankhorst was er 'alle reden toe' om afkeuring uit te spreken. Op Ginjaars opmerking dat ze niet tegen 'windmolens pleegt te vechten', verwijzende naar de Minister van Financiën die geen extra budget zou willen vrijmaken, reageerde D66-Kamerlid Nuis dat de Staatssecretaris liever 'tegen de kamer dan tegen windmolens' vecht. Hij oordeelde dat de Kamer was gereduceerd tot 'windvaan' en dat de Kamer steeds minder invloed had op het regeringsbeleid. Het was niet alleen een aanklacht tegen de Staatssecretaris die Kameruitspraken negeerde, maar ook tegen de partijen die daar geen consequenties aan wilden verbinden. Volgens De Cloe kon de zaak 'absoluut niet op deze manier worden afgehandeld' en moest de Staatssecretaris 'in ieder geval luisteren naar hetgeen de kamer nu zegt'. Ze kon moties ontraden of onaanvaardbaar verklaren, maar 'zij heeft zelf lang genoeg in de Kamer gezeten om te weten dat wij op deze manier niet met elkaar omgaan'.

Inderdaad was Ginjaar-Maas bijna een decennium lang Kamerlid geweest, waarbij ze zich nog nadrukkelijk had ingezet voor de uitvoering van aangenomen moties. In 1979 had ze namelijk afgedwongen om bewindspersonen jaarlijks verantwoording af te laten leggen over de stand van zaken rond lopende moties. Nog ironischer is dat ze dat met een motie deed. Na Kamerbrede steun werd er voortaan bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling een overzicht beschikbaar gesteld waarin per aangenomen motie stond beschreven wat er tot nu toe mee was gedaan.¹²¹ Dat ze nu tegen haar eigen overtuiging in leek te handelen, werd haar niet in dank afgenomen. Hoewel de Staatssecretaris in dit geval geen andere mogelijkheid zag, verontschuldigde ze zich wel. Ze zei dat 'het naast je neerleggen van een motie' een 'buitengewoon moeilijke en zware beslissing' is, waar 'ook van de kant van de Kamer, niet al te licht over gedacht moet worden'. Toch vond ze het gerechtvaardigd, waarmee ze zich lijnrecht tegenover de oppositie positioneerde.

Regeringspartij VVD leek minder moeite te hebben met het optreden van de Staatssecretaris. Het Kamerlid Jorritsma-Lebbink had haar mening rondom de eerste motie niet veranderd, maar erkende wel 'dat de staatssecretaris een andere verantwoordelijkheid heeft dan de kamer'. Verdere argumentatie om tegen de motie van wantrouwen te stemmen miste, en het leek er vooral op dat de fractie 'haar' Staatssecretaris niet wilde laten vertrekken. In principe was de fractie ontevreden over de weigering, maar om bewindslieden daarvoor weg te sturen, ging kennelijk te ver.

Dat de christendemocraten lang beraad nodig hadden, laat wel zien dat ze het duidelijk ingewikkelder vonden om tegen de motie van wantrouwen te stemmen. CDA-Kamerlid Hermes

¹²⁰ HTK (1987-1988) 5128-5134, 5177-5178, 5383-5385, 5399-5400.

¹²¹ Bovend'eert en Kummeling, *Het Nederlands Parlement* (Deventer 2010) 342-353.

betreurde de houding van de bewindslieden en vond dat de Kamer te weinig gelegenheid kreeg om overleg te voeren. Verder zorgde de mededeling van de Minister, die bij aanvaarding van de motie van wantrouwen zei ook te vertrekken, ervoor dat 'de Kamer onder een bepaalde druk werd gezet'. De fractie keurde het optreden nadrukkelijk af, maar vond dat het te ver zou gaan als de 'bewindslieden naar huis worden gestuurd. Let wel, het was volstrekt een onvoldoende, maar het betekent nog niet dat men gezakt is.'

Met een vergelijkbare metafoor oordeelde SGP-Kamerlid Van der Vlies dat de Staatssecretaris met haar optreden een onvoldoende had verdiend, 'maar daarmee hoef je nog niet van school'. Daarom stemde de fractie tegen de motie van wantrouwen, net zoals de GPV en de RPF. Hoewel dit rechtse en regeringsgezinde partijen waren, was het toch opvallend dat niet alleen de machthebbers het optreden door de vingers zagen. Zoals de oppositie niet even eensgezind was, waren ook de media verdeeld.

Het *Nederlands Dagblad* toonde begrip voor het handelen van de Staatssecretaris. Het besteedde veel ruimte aan de argumenten om niet van bevriezing af te zien, terwijl het weinig sprak over het feit dat er een motie werd genegeerd.¹²² Ook *NRC Handelsblad* ging vooral in op de inhoud en begreep dat uitvoering van de motie geld kostte dat er niet was. Teveel kinderen zouden het reguliere onderwijs verlaten voor het speciale onderwijs, en een bevriezing zou prikkelen om 'selectiever beleid' te voeren. De krant was tevens verheugd dat de Staatssecretaris specifieke scholen, met bijvoorbeeld doven en blinden, uitzonderde van de bevriezing. De krant oordeelde dat de Staatssecretaris wel haar verantwoordelijkheid nam terwijl de Kamer hier nalatig in was: 'Fundamentele bezwaren heeft de Tweede Kamer ook niet tegen het voorstel geuit' en 'zij kan niet blijven zeggen dat bezuinigende maatregelen maar achterwege moeten blijven zonder een vervangende dekking voor de aldus veroorzaakte gaten in de onderwijs-begroting aan te geven'.¹²³ Het *Parool* voegde zich bij deze inhoudelijke lijn en vroeg zich af wat eigenlijk het nut was van een motie van wantrouwen: 'Alsof daarmee wordt verholpen dat veel te veel kinderen uit het gewone onderwijs naar het speciaal onderwijs worden geloosd'.¹²⁴ Dat er een motie werd genegeerd was geen punt van discussie, juist omdat de inhoud dat rechtvaardigde.

Daartegenover stond een krant als de *Volkskrant* die het 'koppig doordrammen tegen de unanieme wil van het parlement' een kwalijke zaak vond. Hoewel de Staatssecretaris het recht had om Kameruitspraken naast zich neer te leggen, was het gebruik maken van dat recht 'al gauw moreel dubieus'.¹²⁵ Met dit 'rotgeintje' had niet alleen het Kabinet zich 'lelijk weten te misdragen', maar ook

¹²² *Nederlands Dagblad*, 'Bewindsvrouw wil motie speciaal onderwijs niet uitvoeren', 01-07-1988.

¹²³ *NRC Handelsblad*, 'Ginjaar-Maas mag van Kamer aanblijven', 01-07-1988.

¹²⁴ *Het Parool*, 'De Kamer in vakantieroes', 01-07-1988.

¹²⁵ *De Volkskrant*, 'Parlementair fatsoen', 02-07-1988.

de Kamer trof blaam.¹²⁶ Met ‘veel geschreeuw en weinig wol’ lieten de regeringspartijen zien de ‘verhoudingen binnen de coalitie toch zwaarder te wegen dan de belangen van het speciaal onderwijs’.¹²⁷ Vele kranten waren dan ook teleurgesteld dat de VVD samen met ‘klein rechts’ onmiddellijk zwichtte, en dat het CDA zich alleen maar beraadde om de indruk te wekken dat het aan het landsbelang dacht. In werkelijkheid ‘offerde’ het CDA het onderwijs en zag de partij beleid maar als bijzaak, zo concludeerde het *Nieuwsblad van het Noorden*.¹²⁸

Opvallend was dat de kritiek maar beperkt was gericht op de Staatssecretaris, en grotendeels op de Kamer. Dat een Staatssecretaris een conventie schond was tot daaraan toe, maar dat het parlement verzaakte in te grijpen, was eigenlijk erger. De regeringspartijen waren inconsequent en hadden stand moeten houden. Hoewel de *Volkskrant* snoeihard was, wees ze er wel op dat het CDA had verklaard er open voor te staan om de bevrozing later dat jaar alsnog ongedaan te maken. ‘Dat laatste is belangrijk, ook om te voorkomen dat grove parlementaire tactieken van achter de regeringstafel ook maar een beetje lonend worden.’¹²⁹ Het mechanisme dat conventies worden beschermd als omstanders schendingen openlijk bekritisieren, werd door de krant goed begrepen.

Wederom overstegen de kranten hun eigen politieke oriëntatie. Het *Parool* was het niet volledig eens met de lijn van de sociaaldemocraten en *Trouw* koos niet per definitie de kant van de christendemocraten. Hoewel sommige media om inhoudelijke redenen gedoogden dat het kabinet de motie naast zich neer legde, was iedereen het er wel over eens dat dat normaal gesproken niet de bedoeling kon zijn. Zelfs de Staatssecretaris zelf wees erop dat het ongebruikelijk was. Wel leidde het tot een hernieuwde discussie over de verhouding tussen Kamer en Kabinet. In zijn wekelijkse persconferentie zei Lubbers dat de regeringsfracties moeten ‘leren beseffen dat er grenzen zijn aan het morrelen aan kabinetsplannen’.¹³⁰ Gezien het taboe op weigering had het kabinet sinds Lubbers’ aantreden nog nooit een aangenomen motie naast zich neer gelegd, maar het was onvermijdelijk dat het Kabinet een keer besloot dat de Kamer de regeringsstoel moest verlaten. ‘Uiteraard moeten kabinetten voorzichtig zijn met het negeren van wensen die door een meerderheid in de Kamer gesteund worden. Maar het is vrij uniek, dat het zo lang heeft geduurd.’¹³¹ In het partijblad *CDA Actueel* herhaalde hij die kritiek, en zei hij dat Kamerleden teveel nadruk leggen op ‘details en de techniek, waardoor politieke verschillen naar de achtergrond worden gedrongen’.¹³² Het vele moties indienen zou vooral laten zien dat de Kamer zich niet meer bezig hield met morele vraagstukken en de algemene koers van het land, en in plaats daarvan het landsbestuur toe-eigende.

¹²⁶ Idem, ‘Ginjaar-Maas levert onderwijs rotgeintje’, 16-07-1988.

¹²⁷ Idem, ‘Ginjaar-Maas overleeft motie van afkeuring’, 01-07-1988.

¹²⁸ *Nieuwsblad van het Noorden*, ‘CDA offert onderwijs’, 01-07-1988.

¹²⁹ *De Volkskrant*, ‘Parlementair fatsoen’, 02-07-1988.

¹³⁰ *Trouw*, ‘Lubbers kritiseert Kamer’, 24-06-1988.

¹³¹ *Het Parool*, ‘Lubbers wil meer discipline van fracties’, 02-07-1988.

¹³² *CDA Actueel*, “Niet zo zuur doen: het gaat goed...”, 25-06-1988.

De aanklacht die Wiegel acht jaar eerder deed tegen de regeerdrang van de Kamer, werd door Lubbers nog eens dunnetjes overgedaan. De opmerkingen verminderden echter niet de pogingen van de Kamer om mee te regeren. Het kwam niet van een herijkte conventie waarbij terughoudendheid in het indienen van moties centraal stond. Integendeel, het hoge aantal moties zou gehandhaafd blijven. Wat ook niet veranderde was de conventie dat aangenomen moties aangenomen dienen te worden. Het was lang een onuitgesproken conventie geweest, maar de weigering van Ginjaar-Maas leidde tot de expliciete vaststelling dat aangenomen moties altijd gehoor moeten krijgen. Alleen uitzonderlijke gevallen rechtvaardigden afwijking van de conventie, en dat werd niet alleen door de media maar ook door de Staatssecretaris zelf bevestigd. Om normalisatie te voorkomen, moesten Kamerleden er wel voor waken dat er bij nieuwe incidenten zou worden opgetreden, voor de uitzondering zelf regel zou worden.

Met de weigering van het uitvoeren van een unaniem aangenomen motie, bleken de tijden van nieuwe zakelijkheid niet zonder incidenten te zijn. Anders dan bij het stemmen met de voeten en de interpellatieweigeringen ging het dit keer om een conventieschending vanuit de uitvoerende macht. Maar omdat een Kabinet aan de macht is bij de gratie van Kamersteun, was de reactie van die Kamer wederom essentieel bij de beoordeling van zo'n schending. Met name de meerderheid bepaalde of de conventie gerespecteerd moest worden of juist toe was aan herijking. Hoewel het incident werd gedoogd, lieten de christendemocratische machthebbers duidelijk merken dat het een uitzondering was en dat de conventie om aangenomen moties altijd serieus te overwegen, hoog in het vaandel moest blijven staan. Maar naast de verantwoordelijkheid van de machthebbers om een oordeel te vellen over de conventies, speelden ook de oppositie en media een belangrijke rol. De oppositie diende namelijk een motie van wantrouwen in en agendeerde daarmee het probleem. De media analyseerden het en gaven als vijfde macht hun interpretatie van het incident. Zij weerspiegelden daarmee het oordeel van de kiezer, getuige ook de ingezonden brieven die in dezelfde lijn oordeelden, en hadden dan ook grote invloed op de fracties. De conclusie was dat de conventie om aangenomen moties uit te voeren niet onder druk gezet mocht worden, gedeeltelijk om het risico van toekomstig slachtofferschap te vermijden. Dit keer leidde de discussie dan wel niet tot herijking, maar wel tot herbevestiging. Om het onderling vertrouwen tussen partijen te handhaven, was dat minstens zo belangrijk.

Conclusie

Conventies hebben altijd een belangrijke rol gespeeld in de parlementaire cultuur. Deze juridisch-normatieve tussencategorie was ook broodnodig, want ze creëerde een gemeenschappelijke basis over hoe de Tweede Kamer zich diende te gedragen. Niet alleen maakten conventies soepele besluitvorming mogelijk, ze zorgden er vooral voor dat minderheden werden beschermd en dat politieke opposenten elkaar vertrouwden. Na een conventieschending ontstond echter het risico dat dit vertrouwen daalde en dat de institutionele verdraagzaamheid onder druk kwam te staan. Maar hoewel een schending gevaarlijk kon zijn, was ze soms ook noodzakelijk. Want terwijl conformisten geloofden in bestaande conventies, konden provocateurs er juist voor zorgen dat conventies werden geactualiseerd aan de maatschappelijke ontwikkelingen. De incidenten die tussen de jaren vijftig en tachtig plaatsvonden, illustreerden deze tegenstrijdigheid dan ook meermaals. Telkens ontstond er een discussie rondom de conventies, wat kon leiden tot herijking of juist herbevestiging. De analyses hebben laten zien hoe deze discussies op gang kwamen, maar ook hoe de politiek er uiteindelijk gevolg aan gaf. Bovenal leren we eruit hoe het kan dat schendingen niet altijd gevaarlijk zijn geweest, en welke factoren daar beslissend bij waren.

De naoorlogse parlementaire cultuur ontwikkelde zich van de tijden van pacificatie, via de tijden van polarisatie, naar de tijden van nieuwe zakelijkheid. Er waren weliswaar verschillen in gedrag van de Kamerleden tussen de verschillende periodes, er was ook opvallend veel continuïteit. Het einde van de tijden van polarisatie betekende bijvoorbeeld niet het einde van het hoge aantal moties en interpellaties. Juist over die zaken bleef men conventies schenden en discussiëren. Herijking of herbevestiging was dan het gevolg, maar een echte terugkeer naar oude tijden was er niet bij.

Een ander onderscheid waar weinig verschil in bleek te bestaan, was tussen de oppositie, coalitie en Kabinet. Alle drie hadden te maken met conventies en niemand kwam weg met schending. Wel was de Kamer de plek waar een oordeel werd uitgesproken over de gang van zaken, waar ieders mening, inclusief die van de publieke opinie, werd geventileerd. Het was onontkoombaar dat de discussie werd gevoerd, maar daarbij speelde geen rol welke groep de conventie schond.

De periodes kenden allemaal een tweetal motieven om conventies te schenden. Het eerste motief was de overtuiging dat het stelsel niet goed meer functioneerde. Zo stemde de liberaal Oud in 1955 met de voeten om er aandacht voor te vragen dat er politieke akkoorden buiten de plenaire zaal werden gesloten. Zijns inziens was dat een verarming van de parlementaire democratie, en dat moest geagendeerd worden. Ten tweede kon een schending inhoudelijk gedreven zijn, zoals bij de weigering van de regeringspartijen om de PvdA te laten interpelleren in 1970. Hoewel de regeringspartijen zich eerder oprecht afvroegen wat de rol van het interpellatierecht zou moeten zijn, schonden ze de conventie ditmaal slechts omdat ze het onderling oneens waren over een

bepaald beleidspunt en omdat ze dat niet wilden openbaren. Nog duidelijker inhoudelijk gedreven was de weigering van het Kabinet om een motie uit te voeren in 1988. De overweging om te weigeren ging niet over de overstijgende vraag of moties uitgevoerd moesten worden of niet, maar slechts over de betaalbaarheid van die specifieke motie. Hoewel er soms begrip werd getoond voor de inhoudelijke reden om te schenden, werd dit motief meestal hard veroordeeld. Anders was dat bij schendingen die dienden om de werking van de democratie te bevragen. Zulke meer fundamentele schendingen werden eerder omarmd als een welkome aanleiding voor een discussie over die werking. Uiteraard waren er bij zulke motieven ook voor- en tegenstanders te vinden, maar over het algemeen kon men hier meer sympathie voor opbrengen. Deze fundamentele schenders werden dan ook minder snel slachtoffer van hun eigen handelen, terwijl inhoudelijke schenders daar eerder aan ten prooi vielen.

Maar welk motief er ook aan ten grondslag lag, of de conventie gehandhaafd bleef, stond of viel uiteindelijk met het feitelijk gedrag van de betrokkenen. Respect voor de conventie enerzijds of normalisatie van de schending anderzijds, was de consequentie van hoe Kamerleden zich opstelden. Ten eerste was er de schender zelf, wiens acties en uitspraken van groot belang waren voor de gevolgen. Een schender kon namelijk volharden in een standpunt, maar zich ook verontschuldigen. Toen de Staatssecretaris dat laatste in 1988 deed, maakte ze in feite duidelijk dat ze de conventie rondom moties normaal gesproken respecteerde. Den Uyl volhardde er in 1970 juist in dat minderheden te allen tijde mogen interpelleren, terwijl anderen liever de conventie handhaafden om daar terughoudend in te zijn. De volharder won – het aantal interpellaties bleef hoog en weigering bleef taboe.

Daarnaast was de reactie van andere partijen minstens zo belangrijk. Zo werd de interpellatieweigering uit 1970 gelegitimeerd doordat alle regeringspartijen daaraan meededen. In 1988 steunden zelfs enkele oppositiepartijen de regeringslijn, waardoor de schending minder werd betwijfeld. In het meerpartijstelsel was steun voor schending wel moeilijker te vinden, waardoor het dan ook vaker werd veroordeeld.

Maar niet alleen de reactie van andere partijen speelde een rol, ook leden uit de eigen groep bepaalden of normalisatie zou optreden. Of partij- of Kabinetsgenoten zich uitspraken over de schending was namelijk een derde factor van belang. Dit was het geval toen Lubbers in 1988 toegaf dat moties niet zomaar terzijde geschoven konden worden, maar ook toen enkele Kamerleden van de regeringspartijen in 1970 kenbaar maakten dat het interpellatierecht van groot belang was. De één verklaarde dat echter nadrukkelijker dan de ander, wat ongetwijfeld te maken heeft gehad met partijdiscipline.

Hun standpunt kon echter worden versterkt door de pers. Vooral toen kranten sinds de ontzuiling onafhankelijker oordeelden, kon er in de openbaarheid worden gediscussieerd over de

legitimiteit van de schendingen. De politiek was erg gevoelig voor die publieke opinie, omdat het liet zien hoe het electoraat tegen de schendingen aankeek.

De laatste factor duidt op het onderscheid tussen gevestigde partijen en buitenstaanders. Had die laatste geen serieuze plannen om mee te regeren, dan had ze de handen vrij om conventies te schenden. Was regeringsdeelname echter wel het doel, dan kon ze niet anders dan zich aan de conventies houden. De politieke winst op de korte termijn stond dan niet in verhouding met het verlies op de lange termijn. Men moest collegialiteit en sympathie opwekken, en conventieschendingen hielpen daar niet bij. De CPN worstelde hiermee en zag intern een discussie ontstaan hoe er met conventies moest worden omgegaan. De realiteit was echter dat de partij altijd een buitenstaander bleef, waardoor conventies gemakkelijker konden worden geschonden.

De geschiedenis lijkt erop te wijzen dat de Tweede Kamer robuust genoeg is geweest om doortastend met conventieschendingen om te gaan. De incidenten leidden tot discussies, waarvan herijking ofwel herbevestiging het gevolg was. Ze leidden echter niet tot ongezond wantrouwen, en politieke concurrenten werden zelden als vijanden gezien. Het gedrag van politiek en pers zorgde daarvoor, alsmede de realiteit van het meerpartijstelsel en het mechanisme van de kosten-batenafweging. Dit betekent echter niet dat conventieschendingen nooit de parlementaire democratie zullen ontwrichten. Ze worden namelijk in balans gehouden door de hierboven genoemde factoren. Daarom moeten we ons afvragen wat er gebeurt als één of meerdere van deze factoren onder druk dreigen te komen.

Twee factoren vragen om oplettendheid. Ten eerste is met een toenemende partijdiscipline de kans dat leden uit de eigen groep kritiek uiten op de conventieschending steeds kleiner. Nooit gaf kritiek uit eigen gelederen de definitieve doorslag, maar het was wel een belangrijke schakel. Zodra bij steeds meer partijen steeds minder ruimte voor kritiek dreigt te ontstaan, lopen we de kans dat conventies permanent worden geschaad, zonder dat daar een goede reden voor is. Ten tweede lijkt de onafhankelijke pers onder druk te staan. Met een toename aan informatiebubbels op sociale media, zoals bijvoorbeeld politieke partijen die hun eigen journaals uitzenden, dreigen steeds minder mensen deel te nemen aan een onafhankelijk en openbaar debat. Juist dit debat was essentieel in het uiteindelijke gevolg dat aan de schending werd gegeven, namelijk herijking of herbevestiging. Want zoals eerder gezegd hoeven veranderingen van conventies niet erg te zijn en kunnen ze zelfs noodzakelijk blijken. Maar dan moet daar wel een integer debat over gevoerd worden dat vooral gericht is op het stelsel en niet op politieke winst op de korte termijn. Als een deel van de politiek of het publiek niet deelneemt aan zo'n debat, zal men de politieke opponent gemakkelijker wantrouwen, en zal de negatieve spiraal alsnog een feit zijn. Het collectieve bewustzijn over de werking van de Kamer is een continu proces. Willen we de parlementaire democratie gezond houden, dan is het onvermijdelijk om iedereen mee te laten denken over het belang van conventies.

Bronnen

Literatuur

Andeweg, Rudy en Irwin, Galen, *Governance and Politics of the Netherlands* (Londen 2014).

Baalen, Carla en Ramakers, Jan, red. *Het kabinet-Drees III. 1952-1956. Barsten in de brede basis* (Den Haag 2001).

Idem, *Het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II. 1956-1959. Het einde van de rooms-rode coalitie* (Den Haag 2004).

Bakker, Marcus, *Wissels. Bespiegelingen zonder berouw* (Weesp 1983).

Berg, J.Th.J. van den, *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland* (Den Haag 2012).

Idem, 'Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek', uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar (Leiden 1990).

Bovend'Eert, Paul en Kummeling, Henk, *Van Raalte's Het Nederlandse Parlement* (Deventer 2000).

Idem, *Het Nederlands Parlement* (Deventer 2010).

Bovens, Mark, 'De ongeschreven regels van het politieke spel', in: *De regels en het spel. Opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts* (Den Haag 2011).

Cramer, Nicolaas, *Wandelingen door de handelingen* (Amsterdam 1974).

Dölle, A.H.M., *Over ongeschreven staatsrecht*, proefschrift (Groningen 1988).

Elzinga, D.J., 'Grondwet en ongeschreven staatsrecht', in: *Van constitutionalisme en anarchisme. Opstellen aangeboden aan Th. Holterman en G.F.M. van der Tang* (Rotterdam 2003).

Franssen, Huub, *Het parlement in actie* (Assen 1986).

Franssen, Huub en Schagen, Jan van, *Over de orde mijnheer de voorzitter. Werkwijze van de Tweede Kamer* (Den Haag 1990).

Gortzak, Henk, *Hoop zonder illusies. Memoires van een communist* (Amsterdam 1985).

Hoetink, Carla, 'Conventies vanuit een politiek-historisch perspectief: een verkenning', in: Verhey en Geertjes, *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* (Den Haag 2016) 15-27.

Idem, *Macht der Gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945* (Nijmegen 2018).

Huizinga, Johan, *Homo ludens. Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur* (Amsterdam 2008).

Jonge, A.A. de, *Het communisme in Nederland. De geschiedenis van een politieke partij* (Den Haag 1972).

Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht* (Deventer 2012).

Idem, *De Grondwetsherziening 1983* (Deventer 1983).

Levitsky, Steven en Ziblatt, Daniel, *How Democracies Die. What history reveals about our future* (New York 2018).

Lijphart, Arend, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem 1990).

Marshall, Geoffrey, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability* (Oxford 1984).

Oud, Pieter Jacobus, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden. Deel I* (Rotterdam 1947).

Postma, Andries, *Nederlands Parlementsrecht. Het interpellatie- en vragenrecht van de Eerste en Tweede Kamer* (Groningen 1985).

Raalte, Ernst van, *Het Nederlandse Parlement* (Den Haag 1977).

Rigart, Hans, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam 1995).

Rooy, Piet de, *Ons stipje op de wereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (Amsterdam 2014).

Idem, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2007).

Syrrier, Christian, 'Staatsrecht in crisistijd. De staatsrechtelijke gang van zaken tijdens de kabinetscrisis van december 2006', *Ars Aequi* 4 (2008) 261-269.

Velde, Henk te, 'Culturele conventies in de parlementaire politiek', in: Verhey en Geertjes, *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* (Den Haag 2016).

Idem, 'Spelers en spelbrekers: de beschaving van de Tweede Kamer', *De negentiende eeuw* 30 (2006) 35-47.

Idem, 'Het theater van de politiek', uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar (Groningen 2003).

Verhey, L.F.M., 'De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht', uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar (Leiden 2014).

Idem, 'De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?', in: Verhey en Geertjes, *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* (Den Haag 2016) 143-161.

Vondeling, Anne, *Tweede Kamer. Lam of Leeuw?* (Leeuwarden 1976).

Krantenartikelen

Algemeen Dagblad, 'Parlementaire mode', 13-12-1969.

Arnhemse Courant, 'Unicum in de parlementaire geschiedenis van Nederland', 16-12-1958.

Friese Koerier, 'De socialisten verlaten uit protest de Tweede Kamer', 16-12-1958.

Leeuwarder Courant, 'Macht hebben is niet gelijk hebben', 26-02-1970.

De Maasbode, 'Boze V.V.D.-fractie verliet de zitting', 9-7-1955.

Idem, 'Socialisten en communisten trokken zich terug uit de Tweede Kamer', 16-12-1958.

Nederlands Dagblad, 'Bewindsvrouw wil motie speciaal onderwijs niet uitvoeren', 01-07-1988.

Idem, 'Regeringsfracties niet gediend van interpellatie-tactiek PvdA', 13-12-1969.

Nieuwsblad van het Noorden, 'CDA offert onderwijs', 01-07-1988.

Idem, 'V.V.D.'ers verlaten onder protest de vergadering', 9-7-1955.

NRC Handelsblad, 'Ginjaar-Maas mag van Kamer aanblijven', 01-07-1988.

Idem, 'Ineens waren de Kamerleden van de coalitie verdwenen', 13-08-2020.

Overijsselsch Dagblad, 'Loondebat mest bij tekort aan Kamerleden worden afgebroken', 10-12-1955.

Het Parool, 'De Kamer in vakantieroes', 01-07-1988.

Idem, 'Kamerdebat woningbouw chaotisch', 16-02-1979.

Idem, 'Kritiek op interpellatie PvdA', 12-12-1969.

Idem, 'Lubbers wil meer discipline van fracties', 02-07-1988.

Idem, 'Socialistische leden lopen uit protest de Kamer uit', 16-12-1958.

Provinciale Drentsche en Asser Courant, 'Kamermeerderheid behandelt zonder minister de belastingontwerpen', 16-12-1958.

Idem, 'Tweede Kamervergadering plotseling verdaagd', 10-12-1955.

De Telegraaf, 'Van Fakkeldragers tot Fakkelluitdragers', 16-12-1958.

Idem, 'Interpellatie P.v.d.A. ging niet door', 19-11-1969; *Het Parool*, 'Tweede Kamer wilde nu geen interpellatie middenstand', 19-11-1969.

Idem, 'Kamer in rep en roer', 12-12-1969.

Idem, 'Met spoed overleg over vrijere lonen', 10-12-1955; *De Waarheid*, 'Suurhoff voorziet grootste moeilijkheden', 10-12-1955.

Idem, 'Socialisten liepen uit de Kamer weg', 16-12-1958.

Idem, 'Woedende V.V.D. verlaat de Kamer', 7-9-1955.

De Tijd, 'Den Uyl: Regeringsfracties handelen niet democratisch', 12-12-1969.

Trouw, 'Kamer doet nog geen uitspraak in nota inzake oefenterrein', 26-02-1970.

Idem, 'Lubbers kritiseert Kamer', 24-06-1988.

Idem, 'Minister Suurhoff nog zeer gereserveerd', 10-12-1955; *Het Vrije Volk*, 'Geleide loonpolitiek NIET losgelaten', 10-12-1955.

Idem, 'PVV loopt boos weg uit crisisdebat', 26-03-2009.

Idem, 'Wetsontwerpen nu in veilige haven', 9-7-1955.

Tubantia, 'Kamer-camera', 13-12-1969.

De Volkskrant, 'Communisten forceerden sluiting van de Kamer', 10-12-1955.

Idem, 'Ginjaar-Maas levert onderwijs rotgeintje', 16-07-1988.

Idem, 'Ginjaar-Maas overleeft motie van afkeuring', 01-07-1988.

Idem, 'Kamer (vrijwel) unaniem: even geen Wilders-overvallen meer', 2-10-2020.

Idem, 'Kamer wijst interpellatie over oefenterrein af', 26-02-1970.

Idem, 'De nieuwe (oude) orde', 13-12-1969.

Idem, 'Parlementair fatsoen', 02-07-1988.

Idem, 'Plan interpellaties te beperken', 12-12-1969.

Het Vrije Volk, 'Het gewone werk en het circus der kopstukken', 11-03-1970.

Idem, 'Kamer keurt alle voorstellen goed', 9-7-1955.

Idem, 'Weer incident in Tweede Kamer', 15-12-1958.

De Waarheid, 'Huur- en belastingwetten erdoor gejaagd', 9-7-1955.

Idem, 'Roolvink weigert directe verhoging AOW-uitkering', 12-12-1969.

Partijbladartikelen

CDA Actueel, "Niet zo zuur doen: het gaat goed...", 25-06-1988.

De driemaster. Maandorgaan van de jongerenorganisatie vrijheid en democratie, 'Politieke P.v.d.A.-psychologie', dec 1958.

Politiek en Cultuur, 'Resolutie van het partijbestuur der CPN over de nieuwe aanpak van haar taak', dec 1955.

Vrijheid en democratie, 'Om de democratie', 23-7-1955.

Handelingen

HTK (1954-1955) 1222, 3371-3387.

HTK (1958-1959) 479-522.

HTK (1969-1970) 996, 1011, 1012, 1576-1578.

HTK (1979-1980) 5307.

HTK (1987-1988) 5128-5134, 5177-5178, 5383-5385, 5399-5400.

Overige

Reglement van Orde van de Tweede Kamer (2019).

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (2018).