

Iemand moet het doen

Tweehonderd jaar beeld en zelfbeeld van de Tweede Kamer

Remieg Aerts

Hoe herkenbaar klinkt het allemaal: het parlementaire stelsel werkt zo slecht dat het publiek zijn geloof in de politiek langzamerhand geheel verloren heeft. Allerlei onbeschoftheden zijn als de parlementaire toon gaan gelden en harde woorden vervangen goede argumenten.¹ De kritiek kon van de afgelopen week zijn, maar dateert feitelijk van 1872, het hoogtij van de parlementaire herenpolitiek. Was het daarvoor en daarna beter? ‘Eene volksvertegenwoordiging, eenmaal in minachting vervallen zijnde, is onnut voor de natie welke haar mistrouwt’, waarschuwde Kamerlid Théodore Dotrengé al in het eerste zittingsjaar.² Van de Amsterdamse burgerheer J. de Vos mocht men al die nieuwe parlementen wel opheffen: ‘Dit was terstond eene aanzienelijke bezuiniging en men werd verlost, van zoo veel gewawel en blaaskakerij.’³ En dan is het pas 1835. ‘Het is en blijft apenspel’, oordeelde zelfs Thorbecke over de Tweede Kamer. ‘Wij zullen het niet beleven, dat de rede anders, dan bij toeval, de meerderheid hebbe.’⁴

Zo gaat het verder. De schreeuwers, beunhazen en baantjesjagers in de Kamer vermorsen ‘de nationale tijd’ en hun redevoeringen klinken ‘als het sijpelen van een straaltje uit de waterkraan’.⁵ Dat zijn zo de appreciaties uit het interbellum. Zelfs een ernstige commentator als de sociaaldemocraat Bonger, die in 1934 het parlement verdedigde tegen de antidemocraten van links en rechts en tegen de minachting van de elites voor de ‘smerige besogne’ van de politiek, had het nodige aan te merken op het niveau en rendement van het parlement.⁶

Vanaf de jaren zestig is het een blijvend thema dat het parlement niet goed functioneert en dat de burger zich niet herkent in de politiek. Het parlement ‘zit voor Piet Snot’, constateerde de *Haagse Post* in 1969.⁷ In een eindeloze stroom studies, rapporten, programma’s en evaluaties zijn sindsdien aanbevelingen gedaan over het kiesstelsel, het partijstelsel en de werkwijze van de Tweede Kamer. Nog in 2007-2009 onderwierp de Kamer zich aan een ‘zelfreflectie’, na een motie die vaststelde dat ‘de positie, de reputatie en de werkwijze van het parlement al enige tijd onderwerp van publiek debat zijn’.⁸ Dat was, na de ‘Fortuynrevolte’ van 2002, een wat voorzichtige constatering. Het was niet de eerste zelfevaluatie en het zal ook niet de laatste zijn.

Twee eeuwen aan klachten, zelfs vanuit de Kamer – dat geeft te denken. Maar wat precies? In eerste instantie ontstaat het beeld dat kritiek op het parlement kennelijk iets ‘van alle tijden’ is. Dat is ook zo. Er bestaat een min of meer tijdloos en trouwens ook transnationaal ‘repertoire’ aan percepties: parlementen zijn clubs van loze en ijdele praatjesmakers, de burger ziet en begrijpt niet goed wat daar allemaal gebeurt, het parlementaire werk is traag en blijkbaar zo irrelevant dat de plenaire zaal meestal bijna leeg is; het parlement hindert effectief regeringsbeleid of is juist te volgzzaam. Bij nader inzien behoren de boven aangehaalde beelden en zelfbeelden van het parlementaire werk tot heel verschillende categorieën. Het tijdloze gemopper van de burger is niet hetzelfde als een grondige studie over staatkundige vernieuwingen. Sommige kritiek is gericht tegen het politieke bedrijf als geheel en gaat niet speciaal over de volksvertegenwoordiging. Het fundamentele antiparlementarisme van extremistische partijen of bewegingen is iets anders dan opbouwende reflectie op de werkwijze van de Kamers.

Bovendien gaat de meeste kritiek uit van een impliciete voorstelling van hoe de politiek *eigenlijk* zou moeten zijn. Die voorstelling is opgebouwd uit tijdgebonden conventies en wordt daarom

steeds gekleurd door het sepia van de nostalgie. Dat de parlementaire politiek vroeger over de hele linie van een hoger niveau was – degelijker, beginselvaster, welbespraakter en levendiger – is aantoonbaar een illusie.⁹ Daarnaast wordt de opvatting van ‘goede politiek’ bepaald door de ideologie en positie van partijen. Grote en kleine partijen, regerings- en oppositiepartijen, machts- en getuigenispartijen, radicale nieuwkomers en lang gevestigde middenpartijen – zij hebben verschillende belangen en een verschillende relatie met hun achterban. Daarom loopt ook hun appreciatie uiteen van het dualisme en van de werkwijze, de stijl en het rendement van het parlementaire werk. En ten derde heeft een parlement nu eenmaal diverse functies en daarmee samenhangende gedaanten. Het is soms vooral ‘instituut’, soms ‘arena’, soms ‘marktplaats’.¹⁰

Dat de beoordeling van het parlementaire bedrijf aantoonbaar onjuist of partijdig is, maakt die beeldvorming nog niet irrelevant. Integendeel, als er iets van belang is voor een parlementair bestel, is het wel de receptie door de burgers. De wisselwerking tussen politiek en publiek is een nog sterk onderbelicht aspect van de politieke geschiedenis. Studie van het zelfbeeld van de Tweede Kamer maakt zichtbaar welke veranderingen zich in twee eeuwen hebben voorgedaan in haar rolopvatting en manier van vertegenwoordigen. De externe beeldvorming laat zien welke verwachtingen de samenleving van de volksvertegenwoordiging heeft. Ze brengt ook de latente spanning tussen vertegenwoordiging en democratie aan het licht en toont hoe de positie van de media ten opzichte van het politieke veld in de loop van de tijd veranderd is. De nu volgende beschouwing gaat over de drievoudige representatiefunctie van de Tweede Kamer: als symbool van de natie, als belichaming van de democratie en als kort begrip van ‘de politiek’.

De vertegenwoordiging en de natie

De Staten-Generaal die in 1814-1815 herleefden, begonnen als een soort tussenvorm van de oude provinciale standenvergaderingen en het nieuwe principe van volksvertegenwoordiging dat in de late achttiende eeuw was ontstaan. Enerzijds werd de volkssoevereiniteit terzijde geschoven als een dwaasheid van de revolutiejaren, anderzijds bepaalde de grondwet net als in 1798 dat de Staten-Generaal ‘het gehele Nederlandsche volk’ vertegenwoordigen. Door het getrapte en corporatistisch ingerichte kiesstelsel gebeurde dat op een heel indirecte manier. De grondwet richtte Nederland in als een getemperde monarchie. De Staten-Generaal waren in dit bestel bedoeld als een inspraakorgaan bij de vorst.

De grondwetsherziening van 1848 verlegde in principe het zwaartepunt van de politieke macht van de koning naar de Tweede Kamer en vestigde het directe kiesrecht, maar door de zeer beperkte kiesbevoegdheid bleef de Kamer alleen in een tamelijk abstracte zin een volksvertegenwoordiging. Dat was ook de bedoeling van alle betrokkenen. Na 1815, in de aanloop naar de grondwetsherziening van 1848 en in de kwarteeuw daarna, bestond bij de Kamerleden en de gezaghebbende politiek commentatoren welzeker het besef dat een modern parlement ‘de natie’ of ‘de politieke natie’ vertegenwoordigde. Maar wat stelde men zich daarbij voor? Een onderzoek naar de manier waarop in de Tweede Kamer gesproken werd over ‘volksvertegenwoordiging’ laat zien dat het gebruik van dit begrip per decennium toenam. In het eerste decennium kwam het vijf keer voor, in het tiental jaren rond 1848 279 keer, in de decade na 1885, die de grondwetsherziening van 1887 en de kiesrechtstrijd van 1894 omvatte, groeide de frequentie naar 632 gevallen.

In verreweg de meeste gevallen werd ‘de volksvertegenwoordiging’ zonder nadere reflectie gebruikt. Duidelijk was wel dat in dit spraakgebruik bijna nooit de relatie tussen de vertegenwoordiging en het volk centraal stond. Het betrof nagenoeg steeds de vertrouwensrelatie

tussen de vertegenwoordiging en de koning en zijn regering. De vraag wie of wat de Tweede Kamer eigenlijk vertegenwoordigde, kwam incidenteel naar de oppervlakte, zoals in 1840, rond het Negenmannenvoorstel van 1844, rond 1848 en in 1850, toen de Kieswet aan de orde was. Ook de discussie in 1863 over het voorstel een nieuw 'paleis voor de volksvertegenwoordiging' te bouwen, raakte dit thema. Daarna gaven de grondwetsherziening van 1887 en de Kieswet van Tak van Poortvliet aanleiding tot kritische reflectie op het wezen van de volksvertegenwoordiging.

Tot aan de jaren 1880 domineerden twee opvattingen het zelfbeeld van de Tweede Kamer. Ten eerste beschouwde de Kamer zichzelf als een intermediair lichaam tussen natie en koning. Tot 1848 was het bedoeld om het koninklijk beleid draagvlak te geven; daarna versterkte het zijn onafhankelijke positie ten opzichte van beide partijen, al werd door het directe kiesrecht de legitimatie vanuit 'de natie' in principe versterkt. Thorbecke omschreef in de Kamer de volksvertegenwoordiging als 'het geweten, het onafhankelijk orgaan, de stem der volksbehoefte'.¹¹ De tweede opvatting betrof de voorstelling van die natie.¹² Hoewel in principe alle inwoners tot 'de natie' behoorden, ging het in feite alleen om de 'politieke natie', de economische en de intellectuele bovenlaag. Deze behartigde 'de belangen des vaderlands' als geheel en daarmee ook die van de overige bevolking. Een formulering als de 'wensen des volks' had nagenoeg altijd betrekking op wat de 'ontwikkelde publieke opinie' vond.

In veel gevallen verwees 'volksvertegenwoordiging' niet eens naar de natie, maar naar 'het land', de 'belangen des vaderlands' en 'het algemeen belang'. Men twistte hoogstens over de vraag of dat algemeen belang bestond uit het verenigen en harmoniseren van bijzondere belangen van groepen en regio's, dan wel een hoger soort abstractie vormde. Deze kwestie kwam bijvoorbeeld aan de orde in het debat over de inrichting van kieskringen. Waar Thorbecke algemene kieskringen voorstond, waarbinnen groepsbelangen werden geneutraliseerd, bepleitten conservatieven en katholieken kleine kieskringen, die de vertegenwoordiging van lokale belangen en minderheidsgroepen in de Kamer mogelijk maakten.¹³ Pas na 1875 kregen 'de natie' en 'het volk' geleidelijk aan de democratische betekenis van de meerderheid, volksdelen of alle bevolkingsgroepen. Voor Sam van Houten bijvoorbeeld was 'eene Volksvertegenwoordiging, die steunt, noch op de *meerderheid* der *kiezers*, noch op de *meerderheid* van de *ingezetenen* van dit land [...] eene *volksvertegenwoordiging* zonder *waarheid*'.¹⁴

Alle hooggestemde retoriek over de vertegenwoordiging van de natie ten spijt vond het Nederlandse parlement in de negentiende eeuw niet zomaar erkenning als het centrum van de nationale politiek. Anders dan in een aantal omringende landen lag over de Kamer bijvoorbeeld niet de gouden glans van nationale eenheid of heroïek. In Groot-Brittannië was *Parliament* een hoeksteen van de nationale trots en identiteit. In België belichaamde het Nationaal Congres de onafhankelijkheid en de nieuwe democratische nationale staat van 1830. In Nederland daarentegen stond het herstel van de onafhankelijkheid vanaf het begin in het teken van de Oranjemonarchie. Het politieke bestel werd monarchaal ingericht en Willem I wist met zijn 'vaderlijk bestuur' ook de beeldvorming te domineren. Oranje ging fungeren als symbool van de natie en de nationale eenheid.

Zelfs de opening van de Staten-Generaal is sinds 1815 onderdeel van een koninklijk schouwspel, de rijtocht door de straten van Den Haag. Tot 1904 was het eindpunt de Tweede Kamer, waar de koninklijke troon stond. Dat deel van het ritueel speelde zich af in de besloten binnenruimte, buiten zicht van het publiek. De televisie maakt tegenwoordig de zitting in de Ridderzaal zichtbaar, maar een zelfstandig parlementair ritueel met nationale uitstraling hebben de Staten-Generaal nooit ontwikkeld. Hoezeer de opening van het parlementaire jaar als een monarchale manifestatie werd ervaren, illustreert de weigering van de socialisten tot 1926 en opnieuw tussen 1930 en 1934 eraan deel te nemen.¹⁵

Ook in de regeringsstad stond het parlement niet centraal. Den Haag was in de eerste plaats residentie, hofstad en diplomatenstad. Natuurlijk genoten de heren die zitting hadden in de Staten-Generaal aanzien. Maar zij bezaten dat aanzien op grond van hun stand, familienaam en maatschappelijke positie, niet op grond van hun Kamerlidmaatschap. Een ruime meerderheid van de leden van de Staten-Generaal behoorde tot de aristocratie of het patriciaat. Velen van hen waren lid van de deftige Haagse sociëteiten, maar daarmee had het parlement zelf nog geen positie van bijzonder aanzien. In Londen en Parijs, met hun grote theatercultuur, konden ook politici die in het parlement retorisch schitterden uitgroeien tot helden van het societycircuit. Dat toneel ontbrak in Nederland. En omdat een belangrijk deel van de elite in de hoofdstad Amsterdam gevestigd was, kon Den Haag nooit het centrum van de nationale high society worden, zoals dat in buitenlandse hoofdsteden het geval was.

Tot aan het einde van de negentiende eeuw was het politieke bedrijf in het algemeen weinig zichtbaar.¹⁶ De Haagse politiek was in elk opzicht ver weg. Zeker vóór de uitleg van het spoorwegwet vanaf de jaren 1860 was de afstand tot het bestuurlijke centrum groot. Ook voor Kamerleden uit de provincies was het dagen reizen. Gedurende de zittingsperioden verbleven zij langere tijd in de residentie omdat ze tussentijds niet naar huis konden. Binnen Den Haag had het oude, besloten en matig onderhouden Binnenhof weinig uitstraling. Het complex was tot aan de jaren 1860 nog omgeven door de ‘stinkende poel’ van de slotgracht. Anders dan de buitenlandse parlementen die zich met hun theatrale architectuur en ligging duidelijk presenteerden als het nationale politieke centrum lag het gebouw van de Tweede Kamer met zijn sobere gevel naar binnen gekeerd aan het Binnenhof.

Parlement in de luwte

Evenmin vormde zich rond het parlement een beeldcultuur die getuigde van een grote publieke betrokkenheid.¹⁷ Britse waarnemers die op verschillende momenten over Nederland schreven, vonden de belangstelling van burgers voor de publieke zaak en de politiek opvallend gering.¹⁸ Van zijn kant toonde ook het politieke establishment weinig behoefte om naar buiten te treden. De zittingen van de Tweede Kamer waren sinds 1815 openbaar en er was een publieke tribune. Maar buiten Den Haag? Voor het ontbreken van een levendige parlementaire beeldcultuur zijn verschillende verklaringen. In internationale vergelijking lijkt de mate van visualisering afhankelijk van de noodzaak van het parlement zich democratisch te legitimeren.¹⁹ In landen die in de negentiende eeuw vroeg een breed of algemeen kiesrecht invoerden of waar het parlement een revolutionaire rol vervulde, ontwikkelde zich een al of niet polemische parlementaire beeldcultuur. De instelling en de gekozen leden moesten zich presenteren en stonden in de publieke aandacht. In Nederland daarentegen kreeg het notabelenparlement vrij rustig de gelegenheid zich te vestigen. Ook in 1848 was de liberalen er veel aan gelegen de continuïteit te beklemtonen. De grondwet was een aanpassing, geen nieuw bestel. In feite versterkte 1848 het gedistantieerde notabelenparlement. Bij het beperkte kiesrecht en de kiesrechtprocedure die geen ‘publiek’ moment had, bestond er weinig noodzaak voor de Tweede Kamer en de afgevaardigden zich nadrukkelijk te presenteren.

Daarnaast is er het aspect van de markt en de kosten. De Nederlandse bladenmarkt was kleinschalig, mede door de zegelbelasting, die tot 1869 alle perspublicaties duur maakte. Al bereikten kranten en sommige tijdschriften via koffiehuisen en leesinrichtingen soms een publiek van enkele tienduizenden lezers, de betaalde oplage lag in de orde van een paar honderd of een paar duizend exemplaren. Elders in dit boek is uiteengezet hoe de parlementaire verslaggeving zich ontwikkelde. Lange tijd was de medewerking van parlementaire zijde aan een goede openbaarheid gering. De

verslaggeving was informierend, maar droog. Pas vanaf de jaren 1880 kwam een professionele, pluriforme en journalistiek gevarieerde parlementaire pers tot ontwikkeling. Tot die tijd verliep de politieke discussie trouwens voor een groot deel via brochures en pamfletten van zelfstandige auteurs.

Maar beeldmateriaal ontbrak in de politieke publicistiek. Het produceren van houtgravures en lithografieën was duur en arbeidsintensief. Vanaf de jaren 1830 begonnen in Nederland periodieken te verschijnen die illustraties bevatten. Zelden hadden die betrekking op de actualiteit. Meestal was het buitenlands beeldmateriaal, van landschappen, gebouwen, exotische mensen en dieren of nieuwe uitvindingen. Door de kleinschalige bladenmarkt deden uitgevers zelden dure investeringen in technische innovatie. Politiek was geen populair onderwerp. Wie een blad uitgaf voor een relatief breed, burgerlijk publiek, vermeidde alles wat godsdienstige of politieke gevoelens kon raken.

Om die redenen bestaat er maar weinig beeldmateriaal over de Staten-Generaal. Gravures en litho's tonen het Binnenhof alleen als architectonisch ensemble of als karakteristieke Haagse locatie. Van het gebouw van de Tweede Kamer bestond in elk geval na 1850 een prentbriefkaart, met Franse tekst, waarschijnlijk bedoeld voor buitenlandse bezoekers van Den Haag. Zeldzaam zijn de afbeeldingen van de vergaderzaal van de Tweede Kamer. De paar die bekend zijn, tonen alleen het lege interieur. De eerste afbeelding van de Tweede Kamer in zitting dateert van 1860. Tekenaar J.M. Schmidt Crans maakte toen voor het *Nederlandsch Magazijn* twee prenten, een van de regeringstafel en een van de Kamer in bedrijf, met het kabinet-Van Hall achter de regeringstafel en oppositieleider Thorbecke in de bankjes. Veel later publiceerde het familieweekblad *Eigen Haard* een prachtige reeks tekeningen van kunstenaar Pieter de Josselin de Jong van de Tweede Kamer tijdens het debat over de grondwetsherziening van 1887 en van groepjes Kamerleden in en voor de bankjes en in de sociëteitachtige koffiekamer. Deze schetsen zijn de levendigste verbeeldingen van het parlementaire bedrijf uit de negentiende eeuw. In datzelfde jaar bevatte ook het *Bijblad* bij *De Amsterdammer* twee gelithografeerde scènes uit de Tweede Kamer. De eerste foto van de Staten-Generaal in zitting dateert voor zover bekend uit 1909. In de vergaderzaal van de Tweede Kamer waren toen beide Kamers bijeen voor de aanbidding van wetsontwerpen tot herziening van het regentschap en de regeling van de troonopvolging.²⁰

De behoefte en de gelegenheid bij het Nederlandse publiek om kennis te nemen van het parlementaire bedrijf lijkt dus vrij gering te zijn geweest. Het Binnenhof en de Tweede Kamer fungeerden niet als herkenningsplaatsen voor het nationaal gevoel, zelfs niet als richtpunt voor kritiek. In de 'utopische', soms revolutionaire 'lilliputterblaadjes' van de jaren 1830 en 1840, die met bittere humor sociale misstanden en allerlei hypocrisie hekelden, speelde het parlementaire bedrijf als zodanig geen bijzondere rol.²¹ Alleen het in de Kamer gestrande Negenmannenvoorstel tot grondwetsherziening gaf in 1845 aanleiding tot een aantal prenten en het satirische dichtstuk *Het politiek beestenspel*.²² De grondwetsherziening van 1848, druk bediscussieerd in brochures, maakte geen beeldpropaganda los. De politiek-satirische periodiekjes van deze jaren verdwenen al snel, vaak zonder enig spoor na te laten.²³ Het publieke karakter van de politiek begon pas vanaf de jaren 1870 toe te nemen, in het spoor van de partijvorming, de toenadering van staat en maatschappij, de roep om uitbreiding van kiesrecht en de opheffing van het zegelrecht, die een schaalvergroting van de pers mogelijk maakte. De parlementaire politiek werd toen op diverse manieren zichtbaarder.

Afgezien van de parlementaire verslaggeving gebeurde dat in de eerste plaats in satirische vorm. Een voorloper in deze ontwikkeling was het liberale letterkundige weekblad *De Nederlandsche Spectator*, dat vanaf 1860 in Den Haag verscheen.²⁴ Dit was het eerste succesvolle tijdschrift dat wekelijks een litho met ironisch commentaar op de actualiteit bevatte. Maar al figureerden hier regelmatig politieke zaken en politici in, het parlement als zodanig was zelden het onderwerp. Wel

bevatte jaargang 1867 een groot blad van een 'Politiek Ganzenbord' met portretjes van bekende politici en toespelingen op de spanningen tussen regering en Kamer. In dezelfde sfeer van betrekkelijk goedmoedige satire verscheen in 1869 de 'Hollandsche verkiezingsroman' *Zoo wordt men lid van de Tweede Kamer* van Henry van Meerbeke (pseudoniem van M.W. van der Aa), een van de weinige Nederlandse voorbeelden van het in Engeland grote genre van de *political novel*.

Bijna gelijktijdig begon in Nederland een ander genre, geïnspireerd door het voorbeeld van *Punch*-journalist Henry W. Lucy, die veel succes had met zijn geestige en scherpe schetsen van het parlementaire leven. In de decennia na 1869 verscheen een reeks bundels parlementaire portretten of 'photografieën', geschreven door parlementair journalisten en Kamerstenografen die het bedrijf van binnenuit kenden.²⁵ De eerste bundels dienden als een soort kennismaking met de Kamerleden bij gelegenheid van de tussentijdse verkiezingen. Volgende reeksen parlementaire portretten verschenen vaak eerst in kranten en tijdschriften, en waren meer bedoeld als humoristische verbeeldingen van het Haagse politieke bedrijf. Zeker uit de pen van een virtuoze schrijver als Frans Netscher waren deze schetsen even vermakelijk als genadeloos. Het publiek zag voor het eerst de geachte Kamerleden in hun soms pompeuze plechtigheid, huilerige retoriek, duffe routines en onwennige nieuwheid. Het vermaakte zich met de rake beschrijvingen van rare loopjes, toupetjes, lijmerige stemmen of een voorzitter die machteloos hamerde zonder dat er naar hem geluisterd werd. Prachtig is de naturalistische schets die Netscher in 1886 gaf van een Kamerdebat waarin een minister ten val wordt gebracht, met het publiek op de tribune, de journalisten, de commentariërende kenners, de opgewonden sprekers, de schijnbaar onbewogen minister en de wisselende emoties in de vergaderzaal.²⁶ Vleiend waren de portrettingen zelden. Menselijk, al te menselijk was het beeld dat het publiek van de volksvertegenwoordiging kreeg.

De portrettisten waren er allerminst op uit 'den bestaanden regeeringsvorm te ondermijnen', maar vonden dat het gezag van een volwassen parlement bestand moest zijn tegen dit soort milde satire. 'Om vertrouwen te wekken, moet men vertrouwen waardig zijn.'²⁷

Vanaf 1870 kregen de portretten gezelschap van *Uilenspiegel*, een eerste geheel aan politieke satire gewijd weekblad, dat zich tot 1916 heeft kunnen handhaven. Net als *De Nederlandsche Spectator* en de auteurs van de parlementaire portretten was *Uilenspiegel* liberaal van signatuur. Het blad stak in teksten en tekeningen de draak met loze breedsprakigheid, versluiserende taal, opportunisme, huichelarij en heimelijke ambities in de vaderlandse en de buitenlandse politiek. De Haagse kermis 'valt samen met de hervatting der werkzaamheden van de Tweede Kamer', luidde de toelichting bij een van de karakteristieke prenten. Inderdaad werd de politiek steeds weer verbeeld als circus, pantomime, komedie, acrobatenact of dierendressuur. Na de eeuwwisseling kwam daar de sportwedstrijd bij.

De vrijmoedige bejegening in kranten, boekjes en satirische bladen kon in deze periode nog weinig kwaad, zolang het publiek beperkt bleef tot de bovenlaag van stemgerechtigden. De socialistische bladen, die na 1890 begonnen te verschijnen, brachten een heel nieuw element. Zij vormden een strijdmiddel, en hun kritiek en satire hadden ten doel de hypocrisie van de burgerlijke orde bloot te leggen.²⁸ Met tekenaars als Albert Hahn en Johan Braakensiek ging het niveau sterk omhoog. In 1903, ten tijde van de grote spoorwegstaking, kenden de autoriteiten al zoveel invloed toe aan politieke tekeningen zoals die in *De Roode Duivel*, *De Ware Jacob*, *Het Volk* en *De Notenkraker* verschenen dat in Amsterdam een verbod werd ingesteld om ze zichtbaar op te hangen in de verkoopkiosken.²⁹

Liberalen beschouwden sinds 1848 het parlementaire bestel als hun eigen schepping. Bij alle spot ging het er hun vooral om de verbeterde politisering van de andere partijen wat te relativeren. De

confessionele en de socialistische pers waren allereerst in partijvorming en mobilisering van hun maatschappelijke achterban geïnteresseerd. Hun periodieken waren bedoeld om het beleid, de ideologie en de tactiek van andere partijen te bestrijden en de eigen achterban te binden. Het parlement als zodanig stond hierin niet centraal. Nog lang na de eeuwwisseling waren het vooral liberalen die het parlementaire bedrijf bleven portretteren, in toenemende mate met een *tongue-in-cheek* weemoed naar het vroegere ‘decorum’ van de Kamer. Langzamerhand ontstond zo het nostalgiediscours waarin de parlementaire politiek van de vorige generaties altijd superieur lijkt aan die van de eigen tijd.

De moeizame parlementaire democratie

Inderdaad veranderde de relatie tussen het parlement en de samenleving. Rond de eeuwwisseling werden de vorming van politieke partijen, de uitbreiding van kiesrecht en het proces van verzuiling in eerste instantie geïnterpreteerd als desintegratie van de nationale eenheid en het algemeen belang. Het duurde in de Tweede Kamer een paar decennia voordat een nieuwe norm van volksvertegenwoordiging zich vestigde als ‘goede politiek’. Wat dat betreft vormt het bekende Nierstraszincident uit 1916 een belangrijk symbolisch moment. In dit debat over de vergoeding voor volksvertegenwoordigers kwamen oude, nieuwe en algemene opvattingen over de verhouding van het parlement tot de maatschappij zo heftig met elkaar in aanvaring dat de vergadering afgehamerd moest worden om de gemoederen tot bedaren te brengen. Was het Kamerlidmaatschap voorbehouden aan financieel onafhankelijke heren of moest het een zaak worden van betaalde zaakwaarnemers van en vanuit alle maatschappelijke geledingen?

Voor de liberale bedrijfsdirecteur Nierstrasz leidden partijpolitiek en honorering alleen maar tot vorming van een ‘kaste’ van ‘beroepspolitici, mensen, die niet anders doen dan politiek drijven om de politiek’. Het land was beter af met een parlement van praktische mannen die dit werk naast een echte maatschappelijke functie deden, ‘met minder woorden en in minder tijd’. Zijn rede, waarin hij diverse keren inwreef dat ‘het land’ weinig achting had voor het gedoe in de Kamer, werd door andere Kamerleden opgevat als een uiting van minachting voor het parlement.³⁰ Vooral Troelstra maakte zich kwaad, maar juist zijn reactie bewees hoezeer het parlement zelfs voor de socialistische centrale politieke institutie was geworden.³¹ Weliswaar meende Troelstra in november 1918 nog eenmaal dat de socialistische machtsovername nabij was, maar ook toen hield hij zijn urenlange betoog in de Tweede Kamer, geduldig aangehoord door de overige leden.

De conclusie uit het moderne verzuilingsonderzoek is inderdaad dat het organisatie- en emancipatieproces van grote groepen in de samenleving in feite een nationaal integratieproces is geweest. Daardoor werd ook het parlement in elk opzicht nationaler. Het ontwikkelde zich tot volksvertegenwoordiging in democratische zin. Het is bekend dat geen van de grote politieke bewegingen rond de eeuwwisseling *princiepelijk* voorstander was van de parlementaire democratie, maar allemaal kwamen ze tot het besef dat deze oplossing nog het beste compromis vormde.³² Invloed via het kiesrecht impliceerde de erkenning van het parlement als nationale politieke arena. Politiek werd een verlengstuk van georganiseerde maatschappelijke macht en wensen; het parlement was de plaats waar de partijen hun belangen coördineerden. Een nauwkeurige representatie van maatschappelijke pluriformiteit was ook de bedoeling van de evenredige vertegenwoordiging, die in 1917 voor het districtenstelsel in de plaats kwam.³³

Zo kwam de Tweede Kamer hoe dan ook dichterbij het electoraat. Rond de eeuwwisseling verschenen er meer dan zestig kranten, sommige met oplagen van tienduizenden exemplaren en een grote verspreiding. Dat impliceerde overigens nog niet dat burgers een duidelijk grotere belangstelling

voor de gang van zaken in Den Haag kregen. Ook betekende de geleidelijke overgang naar een parlementaire democratie dat de Tweede Kamer zich nog steeds geen bijzondere inspanning hoefde te getroosten om zich door presentatie naar buiten toe te legitimeren. Wel nam rond de eeuwwisseling op allerlei manieren de informatie toe. Kamerveteranen publiceerden hun memoires.³⁴ Voor het onderwijs was er een mooie kleurige schoolprent *Een zitting van de Tweede Kamer*, in de reeks 'Onze beschavingsgeschiedenis in beeld'.³⁵ Het publiek kon kennisnemen van bundeltjes *Onze Afgevaardigden* met korte biografische signalementen en een foto van de Kamerleden. Vanaf 1911 begon het informatieve jaarboekje *Parlement en kiezer* te verschijnen. In datzelfde jaar werd de perstribune uitgebreid en presenteerde de gezaghebbende *Telegraaf*-journalist Doe Hans *Het Nederlandse parlement*, een boek om het publiek te informeren over dit belangrijke instituut.³⁶

Na 1918 kreeg het beeld van de Tweede Kamer een politiekere en meer polemische inkleuring, al bleef er plaats voor de goedmoedige oubolligheid van volksdichter Koos Speenhoff, die als eerste de honderd Kamerleden portretteerde in versjes en tekeningen. Het bundeltje verkocht bij tienduizenden.³⁷ Het principe van de parlementaire democratie was gevestigd en door de verkiezingscampagnes werd de parlementaire politiek zichtbaarder en voor brede kringen relevanter. Wel bestonden er in de jaren twintig en vooral in de crisisjaren dertig steeds revolutionair-socialistische, communistische en aan de uiterste rechterzijde fascistische en nationalistische groeperingen die het bestel als zodanig afwezen. Ook binnen de gevestigde partijen klonk regelmatig de roep om het stelsel te verbeteren, door 'disciplineren' van de democratie en versterking van de uitvoerende macht.³⁸ De parlementaire democratie van het interbellum berustte op een zekere consensus, maar bestond in feite uit een geheel van ideologische, partijdige perspectieven op het bestel.

Na de invoering van het algemeen mannenkiesrecht en na de revolutiedreiging van Troelstra paste de Kamer in 1919 het eigen Reglement van Orde aan om de vergadering te vrijwaren van pogingen tot obstructie, ordeverstoring en opruiend extremisme. Kleine getuigenis- en belangenpartijen en radicale partijen die de parlementaire democratie eigenlijk afwezen moesten geen gelegenheid krijgen de Kamer als podium voor propaganda en agitatie te gebruiken. De voorzitter kreeg het recht leden die zich hieraan schuldig maakten te verwijderen en te schorsen. In 1934 kwam de Kamer tot een verdere aanscherping van het Reglement van Orde. De voorzitter kreeg nu de bevoegdheid onwaardig, beledigend en opruiend taalgebruik te verbieden en uit de *Handelingen* te laten schrappen. Vooral communisten, revolutionair-socialisten en nsb'ers kregen de volgende jaren met deze aanscherping te maken.³⁹

De 'waardigheid van het parlement' en de 'goede parlementaire vormen' behoorden tot de thema's waarmee ongeveer iedere nieuw aantredende Kamervoorzitter sinds het begin van de eeuw zijn termijn begon. Maar het valt op dat noch in 1919, noch in 1934 het publieke imago van de Kamer een hoofdargument was bij de aanpassingen van het Reglement van Orde. Het ging vooral om 'een goede gang van zaken in het Parlement': gedisciplineerder en daardoor effectiever vergaderen en opruiing vanuit de Kamer voorkomen.⁴⁰ Hoewel dat natuurlijk te maken had met waardig gedrag, dacht de Kamer in feite nog steeds meer vanuit haar eigen functionaliteit dan vanuit haar publieke imago. Ook in de politieke verslaggeving had 'de waardigheid van de parlement' vaak betrekking op de manier waarop de Kamer zich tegenover de regeringsmacht opstelde, niet op de indruk die ze tegenover het publiek maakte. De Tweede Kamer stelde zich ook zelden die vraag. De vooroorlogse cultuur was er een van gezagsverhoudingen. De Kamer meende dat zij het respect van de burgers verdiende door hard te werken in dienst van het land.

Of dat zo was? Op zichzelf genoten politiek ambtsdragers in de vooroorlogse standssamenleving nog een betrekkelijk hoge maatschappelijke status, al behoorden ze niet meer als vanzelfsprekend tot de traditionele elites. Toen de politiek burgerlijker, democratischer en ideologischer werd, daalde haar status in de ogen van de adel en het patriciaat die voorheen het monopolie op het openbaar bestuur hadden bezeten. Daarentegen was de parlementaire democratie van belang als instrument voor de emanciperende bevolkingsgroepen. Daarom genoten hun voormannen en vertegenwoordigers in de politieke arena steun en status. Hun sociale positie en eventuele kwalitatieve tekortkomingen waren minder belangrijk dan hun inspanningen ten dienste van de partij, de beweging of het volksdeel.⁴¹

Verder zijn er voor de periode ouder dan de laatste halve eeuw geen systematische en grootschalige gegevens over de publieke waardering voor de politiek en het parlement. De belangrijkste bron blijft de verbeelding in de pers, die een behoorlijk groot publieksbereik had. Kranten en geïllustreerde bladen hadden inmiddels een publiek van tienduizenden, soms zelfs honderdduizenden lezers. Welk beeld van het parlement gaven zij in hun cartoons en ander illustratiemateriaal, dat als het ware de essentie probeert te treffen van het politieke gevoel? Als we kijken naar de politieke prenten in bladen als *De Notenkraker* (socialistisch), *De Tribune* (communistisch), de *Haagsche Post* (liberaal), de *Groene Amsterdammer* (links-onafhankelijk), *De Roskam* (katholiek), *De Houten Pomp* (antirevolutionair) en *Volk en Vaderland* (nationaalsocialistisch), valt op dat het parlement als zodanig niet vaak centraal stond.⁴² Waar dat wel het geval was, ging het vooral om de verhouding tot de regering. Afhankelijk van de signatuur van het blad werd de parlementaire politiek voorgesteld als afgeleefd en weinig daadkrachtig, of als hindermacht. Vaak duiden de beelden op de zwakheid van het stelsel, met zijn veelheid aan kleine partijen en het overmatig gebruik van instrumenten als het amendement en de motie. Politici verschenen als leiders en ‘stuurlui’ of juist als klaplopende, beginselloze, incompetente, huichelachtige, praatgrage en weinig presterende Kamerleden.

Politici realiseerden zich hun slechte en onbillijke imago wel, maar kennelijk wekte dat bij het parlement nog niet de behoefte die beeldvorming enige sturing te geven door te laten zien hoe het werkelijk toeging in de Kamer. Het duurde bijvoorbeeld tot 1936 voordat de persfotografie toegang kreeg, hoewel populaire geïllustreerde bladen als *De Prins* en *Het Leven* daartoe al in 1909 en 1925 verzoeken hadden ingediend.⁴³ Alleen bij het aantreden van een nieuw kabinet of de opening van het parlementaire zittingsjaar mocht soms een officiële, geposeerde foto gemaakt worden. De Duitse meesterfotograaf Erich Salomon, die na Hitlers machtsovername uitweek naar Nederland, kreeg in 1936 als eerste toestemming fotoreportages te maken vanuit de Eerste en Tweede Kamer en van de ministerraad. Hij deed dat voor *Het Leven*, een weekblad met een neutrale signatuur en een oplage tot 100.000 exemplaren. Het blad wilde de burgers via de fotoreportages nader laten kennismaken met het parlement, juist nu het stelsel van alle kanten onder druk stond. In volgende jaren kregen ook andere fotografen toegang, want de belangstelling was er wel degelijk bij de kranten. Salomons bijna filmische reportages van Kamer en regering in actie hadden een theatrale kwaliteit en maakten de momenten van debat, spanning en macht zichtbaar. Toch lag ook hier de nadruk meer op leiderschap – van Colijn en de regering – dan op de volksvertegenwoordiging.⁴⁴

Gezag, geen populariteit

In 1966 publiceerde het populaire weekblad *Revu* een op publieksonderzoek gebaseerde serie over ‘de image’ van de politiek in Nederland. De term lag tussen het Engelse *image* en het ‘Imaazje’ van de Provobeweging in.⁴⁵ Erg goed was dat imago niet. Slechts een kwart van de bevolking had een positief

beeld van de Nederlandse politiek. De overgrote meerderheid vond niks of beschouwde de politiek als een 'warwinkel', zoals ook een nipo-onderzoek twee jaar later constateerde.⁴⁶ In 1964 en 1965 hadden andere onderzoeken al laten zien dat nog geen kwart van de bevolking het werk van de volksvertegenwoordiging wist te waarderen. Ja, men erkende dat het een 'zware taak' was, maar toen een aanpassing van de vergoeding tot 20.000 gulden aan de orde kwam, vond twee derde van de burgers dat wel wat veel van het goede.⁴⁷ Vanaf het midden van de jaren zestig, toen meer dan 1,5 miljoen huishoudens over een televisie beschikten en de invloed van reclame, marktonderzoek en presentatie in de beginnende consumptiesamenleving groeide, kwam de parlementaire politiek in een nieuwe publieke sfeer terecht, die nieuwe eisen stelde. 'Politics will never be the same', had het *Algemeen Handelsblad* in 1963 gewaarschuwd, na de eerste verkiezingen waarin de televisie een rol speelde.⁴⁸

Hedy d'Ancona relativeerde in *Het Vrije Volk* de enquêteresultaten door op te merken dat al die ondervraagde burgers waarschijnlijk nog nooit een moment hadden nagedacht over het parlement en zijn werkwijze.⁴⁹ Maar juist dat vormde een probleem op zichzelf. Tot midden jaren zestig had de Tweede Kamer zich eigenlijk zelden de vraag gesteld naar haar publieke waardering. Ze bewaakte haar 'waardigheid' of 'gezag' en meende respect af te dwingen door hard te werken in dienst van het land. Lange tijd leek er inderdaad geen imagoprobleem te zijn. In de gedisciplineerde samenleving van de wederopbouwjaren genoten politici een opvallend hoog aanzien. De geleide politiek stelde zich concrete doelen, zoals het herstel van het land en de bevordering van welvaart, en behaalde voor iedereen merkbare resultaten. Kiezers waren trouw aan hun partij en hadden veel vertrouwen in hun eigen leiders. In opinieonderzoeken naar de meest bewonderde of vertrouwde personen voerden tot lang na de oorlog politiek leiders als Churchill, Drees, Luns en Klompé de lijst aan. Pas in 1962 werd die hegemonie doorbroken door Albert Schweitzer. De top-tien telde jarenlang bijna uitsluitend politici, al waren dat voornamelijk bewindslieden. Dat leek zo vanzelfsprekend dat zelfs onderzoeksbureau nipo zich er in 1949 over verbaasde dat het publiek voetballer Abe Lenstra even interessant vond als de politieke kopstukken.⁵⁰ Men kon zich kennelijk nog moeilijk voorstellen dat aanzien niet alleen op gezag, maar ook op populariteit kon berusten.

Na de bezettingsjaren had het parlementaire bestel bovendien het nodige krediet. In principe was er ook belangstelling voor het parlement. Volgens een opiniepeiling in 1948 wilde 52 procent van de bevolking de Tweede Kamer wel eens bezoeken, om kopstukken als Romme, Schouten en Drees te kunnen horen. Tegelijk bleek dat eenzelfde percentage helemaal niet wist dat de zittingen van de Kamer openbaar waren.⁵¹ In een kiesstelsel met opkomstplicht betekende partijtrouw niet per se dat burgers zich bij de politiek betrokken voelden. Wat kiezers eigenlijk van het bestel wisten en vonden, was helemaal niet bekend, tot een instituut als nipo dat in 1956 in opdracht van de Staatscommissie-Teulings/Donner ging onderzoeken.⁵² In de paternalistische democratieopvatting van de wederopbouwjaren had de Kamer op zich geen probleem met een zekere afstand. Respect was belangrijker dan engagement. Wel besloot Kamervoorzitter L.G. Kortenhorst al in 1951 naar aanleiding van een Kamerdebat over het kiesstelsel het initiatief te nemen tot een nationale tentoonstelling die 'de doorsnee-Nederlander' nader zou moeten brengen tot het werk van de Staten-Generaal.⁵³

De tentoonstelling *Geschiedenis van de Staten-Generaal. Van standenvertegenwoordiging naar volksvertegenwoordiging* die Kortenhorst in mei 1952 in het Haags Gemeentemuseum opende, was vooral een les historische staatsinrichting in tien zalen. Pas in zaal 8 begon de geschiedenis vanaf 1814. Er was een boekje bij, in een vriendelijk didactische en wat zelfverdedigende stijl (en met een verkeerde afbeelding, van de Franse vergaderzaal, op het titelblad).⁵⁴ Om ook de bevolking buiten Den Haag te bereiken was er een Polygoon-film, samengesteld door de populaire dichter Kees Stip. De

nogal oubollige en zeer monarchale *Geschiedenis van de Staten-Generaal* opende met de Gouden Koets en besloot met 'Leve de koningin!' en het Wilhelmus. Het Nederlandse volk bestond voornamelijk uit juichende Prinsjesdagbezoekers. Het is tekenend voor de plechtstatige, opvoedende en monarchale opvatting van politiek dat de toenmalige kranten heel vriendelijk schreven over de tentoonstelling en de film. Niettemin trok de tentoonstelling, ondanks twee verlengingen, niet veel meer dan een kwart van de beoogde 80.000 bezoekers.

Dat hoogstens een kwart van de burgers een min of meer duurzame waardering en belangstelling voor het politieke bedrijf had, blijkt uit allerlei onderzoeken tot ver in de jaren zeventig. De rest van de bevolking gaf aan er weinig vanaf te weten of er niet actief belang in te stellen. Bij de regering en de Tweede Kamer groeide voorzichtig het besef dat door de televisie en het markt- en opinieonderzoek een nieuwe publieke sfeer ontstond, waarin het belang van een goede publieke presentatie toenam.⁵⁵ Via *Den Haag Vandaag* (1968) en andere programma's kwam de volksvertegenwoordiging nu bijna dagelijks in de huiskamer. In 1970 had 95 procent van de huishoudens een televisietoestel. 'De Kamer kennen, betekent tevens: de Kamer hoogachten', meende Kortenhorst nog in 1956. Dat bleek te optimistisch, want het Kamerwerk was weinig mediageniek, en het moest wat voorzitter Van Thiel betreft ook 'geen vertoning, geen cabaret' worden. De houding tegenover het nieuwe volksmedium bleef ambivalent.⁵⁶ De Tweede Kamer beschouwde zichzelf toch allereerst als wetgevingskantoor, open voor het publiek maar niet gericht op dat publiek. Wel kwam er vanaf juni 1968 een vaste voorlichter, om het groeiende aantal bezoekers te begeleiden en informatieve brochures te verzorgen.

Democratie versus vertegenwoordiging

De jaren zestig confronteerden het parlement nog met een ander probleem: de spanning tussen vertegenwoordiging en democratie. Net als in de meeste andere West-Europese landen is de parlementaire democratie in feite een via algemeen kiesrecht gedemocratiseerd parlementair bestel. De parlementaire vorm van vertegenwoordiging heeft door haar historiciteit een eigen karakter, systeemlogica en bedrijfscultuur. Het parlement is een overleginstituut met regels en tradities, en representeert groepen, belangen en opvattingen op een indirecte, 'virtuele' manier. De Kamerleden hechten aan hun zelfstandig mandaat; in 1972 vond nog 71 procent van hen dat zij vrij waren om ook tegenover hun kiezers een eigen afweging te maken.⁵⁷ Hoewel er na 1918 steeds kleine radicaal-democratische en antiparlementaire groepen zijn geweest die het pluriforme vertegenwoordigende systeem als zodanig bestreden, was er geen brede twijfel aan het principe van parlementaire democratie en de gedisciplineerde, paternalistische en verzuilde praktijk ervan.

Vanaf 1966 kwamen vormen van buitenparlementair activisme en een stroom aan beschouwingen in opiniebladen en wetenschappelijke publicaties op gang die de echte democratie ongeveer overal situeerden – op straat, op de werkvloer, in het onderwijs, in persoonlijke relaties, in participatie en emancipatie – behalve in het parlement. In deze democratiseringsstorm leek het parlement op elk punt in gebreke te zijn. Als het al niet werd ontmaskerd als uitvoerder van het grootkapitaal, gold het toch als een door en door versleten instelling, die faalde als representatieve volksvertegenwoordiging, als controleur en als basis voor politieke machtsvorming. 'Kriebelen in de marge', meer was het niet, aldus D'66-leider Hans van Mierlo in 1968.⁵⁸ Niet alleen waren de Tweede Kamer en de kiezers blijkens elk opinieonderzoek van elkaar vervreemd, het was nog erger: als verstokte historische instelling vormde de Kamer een obstakel voor de verdere democratisering van het politieke bestel, in de vorm van een gekozen premier, referenda en allerlei nieuwe

inspraakvormen.⁵⁹ In anderhalve eeuw had het parlement erkenning verworven als centrum van de nationale politiek; nu zag het zich gediskwalificeerd als vertolker van de democratie.

De klachtencatalogus die sinds de jaren zestig op tafel ligt, bevat drie rubrieken. Ten eerste zijn er de problemen van democratische legitimatie: het parlement vertegenwoordigt geen kiezers, maar partijen met een steeds smallere basis, de Kamerleden vormen qua opleiding en achtergrond steeds minder een afspiegeling van de bevolking, en door het veelpartijstelsel heeft de regeringsvorming een vage relatie met de verkiezingsuitkomst. Dan zijn er de problemen van de macht en effectiviteit: er is een voortdurend gebrek aan dualisme tussen regering en parlement, waardoor de Kamer haar controlerende taak niet goed vervult. De parlementaire praktijk heeft een ambtelijk, bestuurlijk en onpolitiek karakter gekregen. De Kamer heeft een enorme informatieachterstand ten opzichte van de regering en staat zelf onder invloed van belangenorganisaties, beleidsambtenaren en de media. De werking van parlementaire instrumenten, zoals moties, Kamervragen en spoeddebatten, verzwakt jaar na jaar door overmatig gebruik. En ten slotte zijn er de problemen van presentatie en imago: de volksvertegenwoordiging bestaat voornamelijk uit de ‘charismaloze apparatsjiks’ van de partijlijsten en het ontbreekt in de Kamer aan boeiend politiek theater.⁶⁰

De slotsom van deze probleemanalyse is bijna altijd dat er staatkundige vernieuwingen nodig zijn, een ander kiesstelsel en een ‘cultuurverandering’ in de Kamer zelf. Het heeft iets ontmoedigends dat nagenoeg hetzelfde repertoire aan probleemanalyses en oplossingen zich in de media, wetenschappelijke publicaties, adviserende organen, partijprogramma’s, staatscommissies en parlementaire zelfevaluaties herhaalde rond 1976, 1984, 1990, 1994, 2000-2002, 2006 en 2010. Telkens opnieuw lijken de voorgestelde hervormingen urgent. De parlementaire democratie verkeert dus inmiddels bijna vijftig jaar in crisis, op het oog overigens zonder heel grote schade, hoewel nog steeds niet één van de aanbevelingen gerealiseerd is. De problemen hebben ook niet zoveel met het Nederlandse stelsel te maken, want de meeste kritiek behoort hij een transformatie van de democratie die zich internationaal voordoet.

De Tweede Kamer en Nederland

Stroken deze analyses met het zelfbeeld van de Tweede Kamer? Er is de afgelopen dertig jaar regelmatig onderzoek gedaan onder zittende en oud-Kamerleden naar hun oordeel over het functioneren van het parlement.⁶¹ Diverse Kamervoorzitters hebben er tijdens of na hun periode hun visie op gegeven. Het hangt van de politieke richting af in welke mate volksvertegenwoordigers de problemen en oplossingen erkennen, maar in grote trekken laat het onderzoek wel zien hoe zij vinden dat het parlement *eigenlijk* zou moeten functioneren. Daarin staan de controlerende taak, het serieus beoordelen van wetgeving en respect voor de ambachtelijke kant van het werk centraal. De Kamer zou onafhankelijker en actiever moeten zijn en meer onderzoek moeten kunnen laten doen. Het debat zou vanuit visie en een eigen agenda en op hoofdzaken moeten worden gevoerd. Kamerleden behoren uit het hoofd te spreken en kort en bondig te vergaderen. De zelfkritiek betreft ook de uitholling van het parlementaire instrumentarium, het incidentalisme, de toenemende mediabelustheid en de persoonlijke scoringsdrift.

Voorals sinds 2002, maar ook al in de jaren daarvoor, vormt de ‘kloof’ tussen burgers en hun vertegenwoordiging een zorg. Twee derde van de Kamerleden erkent dat probleem, maar zoekt de oplossing in eerste instantie in een betere communicatie en in een verandering van de ‘cultuur van de werkwijze’, zoals de kritische zelfevaluaties van 2004 en 2007-2009 tonen.⁶² Het rapport *Vertrouwen en zelfvertrouwen* (2009) onderkent dat het aanzien van de Kamer als instituut van belang is, omdat

het gezag als wetgever en vertegenwoordiger ermee gemoeid is. Het publiek lijkt echter weinig belang te stellen in dit parlementaire gewetensonderzoek, zoals *de Volkskrant* al bij een eerdere gelegenheid inwreef.⁶³

Die relatie vormt inderdaad een gevoelig punt. Enerzijds tonen Kamerleden tegenwoordig een sterke mediabewustheid. Het is een regelmatig gehoorde klacht dat grote politieke uitspraken niet gedaan worden in de Kamer, maar voor de microfoons en camera's in de wandelgangen of in talkshows. Politici willen zich profileren binnen hun partij of met het oog op een verdere carrière, want het Kamerlidmaatschap wordt steeds meer een tussenstap in een bestuurlijke of adviserende loopbaan. De hedendaagse publieke massacultuur biedt politici grote mogelijkheden tot profilering, maar vormt evenzeer een afbreukrisico. Waren de verzuilde media en de kritisch-democratische media van de jaren zeventig en tachtig nog nauw met de politiek verbonden, sinds 1989 stellen de commerciële media en de nieuwe media zich buiten of tegenover de politiek op. In deze mediacultuur balanceren politici net als andere prominenten in sport en amusement voortdurend tussen sterstatus en verguizing.

Anderzijds valt op dat de Kamer haar functioneren nog steeds vooral bepaalt in verhouding tot de regering, niet tot het electoraat of de samenleving. Kamerleden erkennen de kloof tussen kiezers en gekozenen, maar het is veelzeggend dat 50 procent van de burgers de volksvertegenwoordigers daarvoor verantwoordelijk stelt, terwijl hetzelfde percentage van de volksvertegenwoordigers meent dat de schuld bij de burgers ligt. Zij hebben verkeerde verwachtingen van de politiek. Meer dan 70 procent van de Kamerleden vindt dat de meeste burgers vooral hun eigenbelang vooropstellen en niet accepteren dat het parlement afwegingen ten behoeve van het algemeen belang moet maken. Hoewel parlementariërs feitelijk 'uitvoerend personeel' van hun partij geworden zijn en in de Kamer naar eigen zeggen allereerst de belangen van hun eigen electoraat dienen, vindt nog altijd slechts één op de vijf dat zij onder alle omstandigheden de mening van hun kiezers behoren te volgen.⁶⁴ De Kamer doet feitelijk ook weinig met petitie en burgerinitiatieven.⁶⁵ Zij hebben dezelfde status als de aanbevelingen van advieslichamen of belangenorganisaties.

Niettemin is sinds 2002 de relatie met de burger en de samenleving veel meer op de voorgrond gekomen. Met eerst de lpf en daarna de pvv kregen voor het eerst sinds lange tijd weer partijen zitting die voortkomen uit een breed sentiment tegen het politiek-bestuurlijke establishment, de gedistantieerde vertegenwoordiging en de procedurele en deliberatieve besluitvorming van het parlement. De spanningen tussen 'volksdemocratie' en parlementaire democratie zijn opnieuw in de Tweede Kamer aanwezig. Dat illustreert het absorberend vermogen van dit instituut en betekent feitelijk dat het ook door zijn critici erkend wordt als het officiële speelveld. In het licht van deze ontwikkeling zijn de incidentgerichtheid, reageren op de media en de regelmatige roep om meer theater en gewone taal te beschouwen als een versterking van de representerende taak van de Kamer, namelijk het verwoorden van de dingen die 'de mensen in het land' bezighouden. Het is niet ondenkbaar dat juist deze functie in de toekomst belangrijker zal worden, naarmate nationale parlementen door de voortgaande verplaatsing van politieke en economische besluitvorming inboeten aan werkelijke macht.

In 2011 bepleitte Kamervoorzitter Verbeet dat het goed zou zijn als er meer 'gewone mensen' in de volksvertegenwoordiging zouden zitten. 'Het zou meer mensen het gevoel kunnen geven dat het parlement er niet alleen vóór hen is maar dat het ook van hen is.'⁶⁶ Die suggestie leverde nogal gemengde reacties op in media die de *vox populi* vertegenwoordigen.⁶⁷ Het was wel duidelijk dat veel reageerders het parlement niet beleven als hun vertegenwoordiging: 'Wat het volk wil daar heeft men geen boodschap aan.' Maar het afspiegelingsprincipe ontmoette evenmin veel sympathie. De voor

herhaling vatbare reacties liepen uiteen van ‘nog lager??’ en ‘Dan ook zanger Rinus als Kamervoorzitter’ tot ‘Voel me als hogeropgeleide ook niet vertegenwoordigd’ en schaf die hele boel maar af, ‘nergens meer voor nodig in de 21^{ste} eeuw’.

Het failliet van het parlement als drager van de democratie is een halve eeuw verkondigd door wetenschappelijk auteurs, opiniebladen, politici en ‘reaguurders’, maar in hoeverre stroken die opinies eigenlijk met de feitelijke publieke waardering van het parlementaire bestel? En dan over een langere periode, want analyses en opinies zijn meestal crisis- en conjunctuurgevoelige momentopnamen. Ook de representativiteit van de vox populi via blogs en Twitter is volgens onderzoek nogal twijfelachtig.⁶⁸ Welnu, alle klachten over slechte vertegenwoordiging ten spijt zijn de Nederlandse burgers sinds de jaren zeventig behoorlijk tevreden over de kwaliteit van de democratie. Rond 1981 was die tevredenheid met 50 procent het laagst, sindsdien is dat percentage bijna voortdurend gestegen. Het ligt sinds 2000 rond de 80. De opkomstcijfers voor de verkiezing van de Tweede Kamer bewegen zich sinds de afschaffing van de stemplicht in 1970 rond de 80 procent, met een hoogtepunt in 1977 (88 procent) en een laagtepunt in 1998 (73 procent). Sinds 1971 is de politieke interesse van burgers niet wezenlijk gestegen of gedaald, ondanks de wisseling van generaties, het gestegen gemiddelde opleidingsniveau en de uitbreiding van media. Wel is sinds de jaren zeventig de belangstelling om de Tweede Kamer te bezoeken sterk gegroeid.⁶⁹ Met wat fluctuaties meent gemiddeld 40 procent van de burgers sinds 1971 dat ‘Kamerleden zich niet bekommeren om mensen zoals ik’. Het aantal Nederlanders met vertrouwen in het parlement bedroeg in 1981 45 procent, in 1999 54 procent, in 2010 55 procent. Dat vertrouwen is niet structureel lager dan dat in de regering en structureel hoger dan dat in de politieke partijen. Geen slechte cijfers dus. Volgens toenmalig Kamervoorzitter Weisglas verdiende het Nederlandse parlement dan ook ‘het erepodium’.⁷⁰

De nationale tijd

Politicooloog Van Schendelen heeft in 1987 al eens geanalyseerd waarom het beeld van het parlement altijd maar negatief lijkt te zijn, hoewel het op vele punten aantoonbaar onjuist is.⁷¹ Normatieve of nostalgische voorstellingen van ‘goede politiek’ en de doorwerking van het negentiende-eeuwse ideaal van wat een parlement hoort te zijn, spelen hierin een rol. Politiek is nu eenmaal per definitie controversieel en genereert voortdurend besluiten die burgers als onbillijk of hinderlijk ervaren. Een democratisch parlement is uit zijn aard verdeeld en gedwongen tot onderhandeling en compromis. Burgers kunnen in het dagelijks functioneren van het parlement niet de resultaten van de besluitvorming zien, die vaak pas veel later merkbaar worden. Evenmin hebben burgers zicht op de gelaagdheid van het Kamerwerk. De mediabelangstelling gaat nu eenmaal uit naar incidentele kwesties, niet naar de ambachtelijke en vaak technische behandeling van langdurige en diepgaande wetgevings- en bestuurszaken. Het parlementaire werk speelt zich niet louter af in de plenaire zaal, maar vooral binnen het geheel van commissies waarin de behandeling wordt voorbereid. De parlementaire taal is allereerst bedoeld om adequaat te zijn voor besluitvorming over technische, juridische, economische of bestuurlijke zaken en niet om het publiek op de tribune of in de huiskamer te vermaken. Politiek is een strategisch onderhandelingspel met een hoge inzet. Om iets te bereiken is tactisch manoeuvreren nodig, verhulling en het sluiten van onderhandse overeenkomsten. In de Nederlandse bestuurstraditie is dat spel vooral op de onderhandelingspartners gericht en minder op het publiek dan in andere democratieën wel het geval is. Al naar de gelegenheid is de Tweede Kamer arena, bühne, marktplaats of wetgevingskantoor.

Is al die kritiek dan onbillijk, onjuist en vruchteloos? Misschien, maar eigenlijk heeft de volksvertegenwoordiging juist als kop van Jut, als symbool van ‘die lui in Den Haag’, een nationale waarde. Juist de Tweede Kamer belichaamt het hele politieke bestel en incasseert de onvrede die de politiek nu eenmaal onvermijdelijk meebrengt. Zo vertegenwoordigt zij tegelijk de natie, de democratie en de politiek. Een van de oudste motieven in de kritiek is die van de ‘nationale tijd’ die door het parlement ‘verpraat’ wordt. Het verwijt klonk al in de Bataafse Nationale Vergadering, het is te vinden in de *Uilenspiegel* van 1872 en bij Netscher in 1886, het werd in de Kamer geuit door de socialist Duys in 1911, door cabaretier Speenhoff in 1918 en door nsb’ers in de jaren dertig. De uitdrukking was dus in gebruik voordat in 1909 feitelijk de eenheidstijd in Nederland werd ingevoerd. Dat betekent dat het parlement eigenlijk al heel lang geldt als centrum van de nationale gemeenschap. Parlementaire tijd was *kostbare* en *nationale* tijd. Dat is een vleierende gedachte.

¹ Olivier, *Herinneringen aan Mr. J.R. Thorbecke*, 66.

² *HTK* 1815-1816, 913.

³ J. de Vos aan J.R. Thorbecke, 21 maart 1835, in Thorbecke, *Briefwisseling Thorbecke* II, 175.

⁴ J.R. Thorbecke aan L.C. Luzac, 2 februari 1843, in Thorbecke, *Briefwisseling Thorbecke* IV, 172.

⁵ Hans, *Parlements-film*, 35-38.

⁶ Bonger, *Problemen der democratie* (1934), 94-105.

⁷ John Jansen van Galen, ‘Het parlement faalt’, *Haagse Post*, 17-23 september 1969, 25-34.

⁸ Motie Jan Schinkelshoek (CDA) 2 juli 2007, resulterend in het rapport *Vertrouwen en zelfvertrouwen*.

⁹ Aerts, *Het aanzien van de politiek*.

¹⁰ Vergelijk Van den Berg, ‘Eén parlement in vier gedaanten’, 65-79. Van den Berg gebruikt deze typering in een specifieke, politicologische zin. Dat is hier niet bedoeld.

¹¹ *HTK* 20 december 1853, 515.

¹² Aerts en Te Velde, ‘De taal van het nationaal besef, 1848-1940’, 391-454.

¹³ *HTK* 8 juni 1850, 5; De Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit*, 19-22.

¹⁴ *HTK* 25 mei 1881, 1544. Algemeen: Van Klinken, *Actieve burgers*.

¹⁵ Tanja, *Goede politiek*, 190-191.

¹⁶ Aerts, ‘Besloten openbaarheid’, 137-160.

¹⁷ Dit thema uitgebreider en met bronvermeldingen in Aerts, ‘Besloten openbaarheid’.

¹⁸ Bowering, *Brieven*, 185-186; Boogman, ‘De Britse gezant Lord Napier’, 192.

¹⁹ Biefang, ‘Visualiseringen des Parlamentarismus im 19. Jahrhundert’, 355-369.

²⁰ Al dit materiaal in Aerts, ‘Besloten openbaarheid’.

²¹ Robijns, *Radicalen in Nederland*.

²² *Het politiek beestenspel*.

²³ Vegt, *Satirische tijdschriften*.

²⁴ Maas en Engering, *De Nederlandsche Spectator*.

²⁵ Zie de titels in de bijdrage van Huub Wijfjes in dit boek.

²⁶ Netscher, ‘De val van een minister’, 1-42.

²⁷ Sagittarius [G. Belinfante en J.C van Lier], *Parlementaire portretten*, ‘Voorwoord’.

²⁸ Maas, ‘Leugen, laster en modder’, 478-483.

²⁹ *Ibidem*, 480-481.

³⁰ *HTK* 1916-1917, 16 november 1916, 559-562. Zie ook Tanja, *Goede politiek*, 182-184.

³¹ *HTK* 1916-1917, 21 december 1916, 970.

³² Van Klinken, *Actieve burgers*; Spoormans, ‘Met uitsluiting van voorregt’.

³³ Loots, *Voor het volk, van het volk*.

³⁴ Ising, *In de kamers der Staten-Generaal*; Blok, *Veertig jaar op de tribune*; Van Houten, *Vijfentwintig jaar in de Tweede Kamer*.

³⁵ Kleurenlitho naar een tekening door G.J. Sijthoff, uitgave N. Veenstra, Den Haag 1896-1901.

³⁶ Hans, *Het Nederlandse parlement; Onze Afgevaardigden; Parlement en kiezer*, verzorgd door J.A. Jungman en F.K. van Iterson.

³⁷ Speenhoff, *De Tweede Kamer in woord en beeld*.

-
- ³⁸ Gijsenbergh, *Gedisciplineerde democratie*.
- ³⁹ Bootsma en Hoetink, *Over lijken*.
- ⁴⁰ HTK 1918-1919, Bijlagen 306.3, 9; HTK 1933-1934, Bijlagen, 231.1-4.
- ⁴¹ Uitgebreider in Aerts, *Aanzien*, 70-79.
- ⁴² Een uitgebreidere analyse in Gijsenbergh en Kaal, 'Kritiek op de parlementaire democratie', 201-220.
- ⁴³ Leenders, 'Op zoek naar het ideale parlement', 89-122; Luyendijk en Zweers, *Parlementaire fotografie*.
- ⁴⁴ Leenders, 'Op zoek', 108-109.
- ⁴⁵ Pas, *Imaazje!*
- ⁴⁶ Zie www.easy.dans.knaw.nl, Publicaties opinie onderzoek in Nederland 1946-1985: 'Politiek in Nederland', *Weekblad Revu*, 24 december 1966, 32-42; NIPO-enquête 17 april 1968, Bericht 1213.
- ⁴⁷ Onderzoek IPMM 1964, in Bos en Leenders, 'Het parlement in beeld', 80; NIPO-enquête 21 juli 1964, Bericht nr. 1005; NIPO-enquête 21 juni 1965, Bericht nr. 1057.
- ⁴⁸ Zie www.easy.dans.knaw.nl, Publicaties opinie onderzoek in Nederland 1946-1985: 'Spiegeltje aan de wand...', *Algemeen Handelsblad*, Supplement 1963, op basis van publieksonderzoek Veldkamp Marktonderzoek.
- ⁴⁹ Hedy d'Ancona, 'Bent u het eens met...?', *Het Vrije Volk*, 11 februari 1965.
- ⁵⁰ Zie www.easy.dans.knaw.nl, Publicaties opinie onderzoek in Nederland 1946-1985: NIPO-enquêtes 'Wie men het meest bewondert', jaarlijks vanaf 1947; NIPO-enquête 7 december 1949, Bericht 355.
- ⁵¹ NIPO-enquête 22 september 1948, Bericht 238.
- ⁵² Zie de discussie in de Staatscommissie-Teulings/Donner, Notulen plenair, 7 oktober 1953, in Van Leeuwen, *Grondwetscommissies in het spoor van Thorbecke*, 341-342; *De Nederlandse kiezer*.
- ⁵³ Over de tentoonstelling en bijbehorende film: Keune, *Ongezien maakt ongeliefd*.
- ⁵⁴ *Toelichting op het parlementaire leven en handleiding bij de tentoonstelling Staten Generaal in het Gemeentemuseum te 's-Gravenhage* (Den Haag 1952).
- ⁵⁵ Kaal, 'De cultuur van het televisiedebat', 293-316.
- ⁵⁶ Bos en Leenders, 'Parlement in beeld', 71-82; Bos, Brouwer en Geuze, 'Het parlement', 100-109. Kortenhorst in Abspoel, *Van Binnen- en Buitenhof*, 'Woord vooraf'.
- ⁵⁷ Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*, 16, tabel 2.2.
- ⁵⁸ Geciteerd in Jansen van Galen, 'Het parlement faalt', 25.
- ⁵⁹ Van Maarseveen, 'De onmacht tot parlementaire democratisering', 135-145.
- ⁶⁰ Gerard van Westerloo, 'Leeuw of lam', *Vrij Nederland*, 25 november 2006, 46.
- ⁶¹ Van Schendelen, *Over de kwaliteit van de Tweede Kamer*; Renkema, *Wat bezielt het Binnenhof?*; Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*.
- ⁶² HTK 15 maart 2004, Motie Bruls en Van Beek, 17 maart 2004.
- ⁶³ Raoul du Pré, 'Kamer bespreekt eigen fouten voor een lege tribune', *de Volkskrant*, 16 maart 2004; 'Vragenuur afschaffen', *NRC Handelsblad*, 15 maart 2004.
- ⁶⁴ Cijfers in Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*, 14-27, tabel 2.1 en 2.2 (Rolopvattingen) en 2.6 (Kloof) en 2.7 (Kamerleden over burgers).
- ⁶⁵ *NRC Handelsblad*, 16 oktober 2010.
- ⁶⁶ Bij de presentatie van het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis*, november 2011, in de Oude Zaal van de Tweede Kamer. Alle media besteedden aandacht aan de oproep van de Kamervoorzitter.
- ⁶⁷ Zie www.deTelegraaf.nl/Blogposts; www.PowNed.tv, 15 november 2011, 'Verbeet wil lager opgeleide Kamerleden'.
- ⁶⁸ De cijfers zijn ontleend aan: Nationaal Kiezers Onderzoek, Eurobarometer, European Values Monitor, CBS Statline. Ze zijn ten dele verwerkt Van Schendelen, Thomassen en Daudt (red.), *Leden van de Staten-Generaal...*; Aarts, Thomassen en Van der Kolk, *Politieke veranderingen in Nederland*; Andeweg en Thomassen, 'Tekenen aan de wand?', 26-35; Andeweg en Thomassen, *Binnenhof*; Korsten en De Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen*. Zie verder Bakker, *Citizens as political participants*.
- ⁶⁹ Zie de bijdrage van Carla Hoetink in dit boek.
- ⁷⁰ Van Baalen en Breedveld, 'Het Nederlandse parlement', 122-129.
- ⁷¹ Van Schendelen, 'Waarom is het beeld over de Tweede Kamer zo vaak negatief?', 378-383.