



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw
Heine, J.A.H.

Citation

Heine, J. A. H. (2019, November 28). *Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/80842>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/80842>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The following handle holds various files of this Leiden University dissertation:
<http://hdl.handle.net/1887/80842>

Author: Heine, J.A.H.

Title: Consensuspolitiek in Nederland: Een studie naar de politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw

Issue Date: 2019-11-28

1 Inleiding

Deze studie gaat over het gedrag van de Nederlandse politieke elites gedurende de besluitvorming over enkele centrale kwesties in de periode 1945–2002. Het dominante beeld is dat, indien de politieke elites worden geconfronteerd met gevoelige en gepolariseerde kwesties, zij veelal kiezen voor samenwerking en overleg en in een proces van onderhandeling, consultatie, uitruil en geleidelijke consensusvorming een compromis smeden dat door zoveel mogelijk partijen wordt onderschreven.¹ In de wetenschappelijke literatuur keert deze besluitvormingsstijl terug onder verschillende noemers van consensuspolitiek, pacificatiepolitiek, *politics of accommodation*, *consociational democracy*, consensusdemocratie, integratieve democratie² tot (neo-)corporatisme, overlegeconomie en poldermodel.³ Deze benamingen wijzen op allerlei variaties van het ‘consensusmodel van politieke besluitvorming’, die allemaal worden gedragen door de politieke norm dat de meerderheid in een goede democratie rekening dient te houden met de reële belangen en overtuigingen van de minderheid. Tegenover dit consensusmodel staat een ‘majoritaire’ vorm van besluitvorming, namelijk het meerderheidsmodel. Dit model betreft een ‘aggregatieve’ vorm van besluitvorming waarbij in een proces van contestatie en polarisatie een politieke meerderheid wordt gevormd.⁴

Internationaal vergelijkende studies scharen Nederland samen met andere kleine West-Europese democratieën als België, Zwitserland en Oostenrijk vaak onder het consensusmodel.⁵ Deze landen kenmerken zich door een hoge mate van pluriformiteit. Sociaal-culturele, religieuze, sociaaleconomische en/of linguïstische tegenstellingen verdelen politiek en samenleving en bemoeilijken het democratische proces. Het consensusmodel van politieke besluitvorming vormt of vormde in deze pluriforme landen als het ware de *modus operandi* voor een stabiele en goed functionerende democratie.

De meest invloedrijke beschouwing over de Nederlandse casus is van A. Lijphart. In zijn *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* uit 1968⁶ schetst hij een verdeeld land dat volgens de destijds dominante politicologische inzichten

¹ Van Praag 2006, p.267; Mair 1994, p.97.

² Lijphart 1968/2007; Daalder 1989, p.1; Daalder 1989; Andeweg & Irwin 2014, p.39-45; Hendriks 2006, p.31-32; Lijphart 1984; Lijphart 2008; Lijphart 2012.

³ Visser & Hemerijck 1998; Delsen 2000; Bos, Ebben & Te Velde 2007; Prak & Luiten van Zanden 2013; Pleij 2005; Hendriks & Toonen 1998; Woldendorp 2005.

⁴ Hendriks 2006, p.41.

⁵ Steiner 1970; Daalder 1974a; Steiniger 1975; Lehmbruch 1982; Katzenstein 1985; Lijphart 1984; Lijphart 2012; Van Schendelen 1984, p.152; Huysse 1970; Steininger 1975.

⁶ Oorspronkelijk kwam in 1968 het boek eerst in het Engels uit als *Politics of Accommodation, Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Lijphart vertaalde de tekst in hetzelfde jaar in het Nederlands.

wel tot politieke instabiliteit moest leiden, maar dat door prudent samenwerkende politieke elites stabiel werd gehouden. Deze vorm van elitesamenwerking muntte Lijphart, naar analogie met de Pacificatie van 1917, met de term ‘pacificatiepolitiek’.⁷ Destijds werden na een decennialange strijd met een grondwetswijziging twee grote politieke kwesties beslecht: de financiële gelijkstelling van het openbaar en religieus onderwijs en het algemeen (mannen-)kiesrecht.⁸ Deze pacificatiepolitiek bereikte volgens Lijphart haar hoogtepunt tegen het einde van de jaren vijftig.⁹ Daarna nam de elitesamenwerking af en rond 1967 kwam er tamelijk abrupt een einde aan een ‘halve-eeuw pacificatiepolitiek’.¹⁰

Decennia later is het nog altijd de vraag of de Nederlandse politiek na 1967 een ‘revolutionaire’ verandering heeft doorgemaakt of dat alles min of meer bij het oude is gebleven. Overziet men de literatuur over de politiek na 1967, dan zijn er zowel aanwijzingen voor de continuïteit van de consensuspolitiek als voor een zekere mate van kentering en verandering. Het ontbreekt echter nog aan een systematische empirische analyse van het politieke elitegedrag voor de tweede helft van de twintigste eeuw. Daarom is het doel van deze studie om de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw op nationaal niveau te karakteriseren door het gedrag van de politieke elites in het kabinet en het parlement te bestuderen rond enkele van de belangrijkste politieke kwesties om daarmee inzicht te geven in de veranderingen en continuïteiten van het (consensuele) elitegedrag voor en na 1967.

In de literatuur over de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur na 1967 (hoofdstuk 2) komt *grosso modo* een tweetal beschouwingen of beelden naar voren over het politieke elitegedrag na 1967. Een eerste beschouwing wijst vooral op veranderingen in de attitudes en houding van de politieke elites. Dit leidt tot het beeld van periodes van consensuspolitiek die worden gevolgd door periodes van polarisatie waarin een majoritaire politiek dominant lijkt te zijn. Het jaar 1967 wordt daarin vaak gezien als het jaar van de politieke kentering, een moment dat de pacificatiepolitiek ten einde kwam en er een periode aanving van polarisatie en een duidelijk andersoortige politieke cultuur. Rond 1980 zou zich vervolgens een restauratie van de consensuspolitiek hebben ingezet. Vaak wordt dan verwezen naar het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers (1982–1986) en het Akkoord van Wassenaar uit 1982 als momenten waarop de politieke elites na jaren van polarisatie weer terugkeerden naar een oudere traditie van overleg en samenwerking. Deze periode van consensuspolitiek zou duren tot circa 2002, toen met de opkomst van

⁷ Lijphart 1968/2007, p.99-100.

⁸ Lijphart 1968/2007, p.99-106.

⁹ Lijphart 1968/2007, p.11.

¹⁰ Lijphart 1968/2007, p.11.

W.S.P. Fortuyn er weer een gepolariseerde politieke cultuur doorbrak, ditmaal over nieuwe vraagstukken als integratie en immigratie, nationale identiteit en de Europese samenwerking. Een tweede beschouwing wijst daarentegen op de continuïteit van de consensuspolitiek als gevolg van de politieke en sociale pluriformiteit. In deze literatuur wordt Nederland geschetst als een 'land van minderheden' en dat dit feit de politieke elites altijd tot samenwerking heeft gedwongen.

In deze studie wordt ook een derde mogelijk alternatief beeld voorgesteld voor de beschouwingen uit de literatuur. Het is immers voorstelbaar dat de mate van consensueel elitegedrag afhankelijk is van het soort politieke vraagstukken. De gedachte is dat op bepaalde vraagstukken de politieke elites juist gepolariseerd raken en er een majoritaire politiek volgt, terwijl gelijktijdig andersoortige vraagstukken op consensuele wijze worden beslecht. De mate van consensuspolitiek – het welslagen ervan – zou dan weleens grotendeels bepaald kunnen worden door het soort kwestie dat op de politieke agenda staat. Om dit te onderzoeken worden zowel kwesties op de sociaaleconomische als op de religieus-ethische conflictdimensie bestudeerd, omdat het de verwachting is dat kwesties op deze laatste dimensie in beginsel lastiger op consensuele wijze zijn te beslechten.

Deze beschouwingen hebben geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

- *In hoeverre was het politieke elitegedrag in de parlementaire besluitvorming over enkele van de grote kwesties in de Nederlandse politiek in de periode van 1945 tot 2002 consensueel van karakter en hoe zijn continuïteiten en veranderingen te begrijpen?*

1.1 Opzet en opbouw van de studie

Deze studie bestaat uit vier delen en zestien hoofdstukken. Deel I van deze studie gaat over de theorie en de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 2 volgt een nadere uiteenzetting van Lijpharts pacificatiepolitiek en worden de drie beelden uit de literatuur over het elitegedrag na 1967 verder besproken. In hoofdstuk 3 volgt de methodologische onderbouwing van deze studie met daarbij aandacht voor de selectie van de politieke kwesties en de wijze waarop het elitegedrag bij deze kwesties geanalyseerd kan worden aan de hand van de spelregels van de politiek.

De empirische hoofdstukken beslaan in deze studie twee delen. In deel II (hoofdstukken 4 t/m 10) staat de besluitvorming over de sociaaleconomische kwesties centraal en in deel III (hoofdstukken 11 t/m 14) de besluitvorming over de religieus-ethische kwesties. De afzonderlijke delen en de hoofdstukken daarbinnen zijn chronologisch geordend en doordat er enige samenhang is tussen de kwesties begint elk deel met een politiek-historische proloog om de achtergrond van de latere debatten helder te hebben. In elk afzonderlijk hoofdstuk volgt daarna een gedetailleerde reconstructie

van de besluitvorming. Binnen deze reconstructie nemen de parlementaire debatten een centrale plaats in. Deze debatten vinden echter niet in een politiek en historisch vacuüm plaats. Daarom wordt waar nodig de politieke en sociale context van het parlementaire debat geschetst. Bij het bestuderen van de kwesties wordt naar een aantal zaken gekeken: de mate dat er een politiek conflict was, de posities van de politieke partijen en fracties gedurende de besluitvorming, de mate dat de tegenstellingen gepolariseerd waren en de wijze waarop de politieke elites het conflict hebben beslecht. Vervolgens volgt op het einde van elk hoofdstuk een beschouwing over het karakter van de besluitvorming.

Deel IV vormt de slotbeschouwing van deze studie met daarin de analyse en reflectie over de besluitvormingscultuur in Nederland. In hoofdstuk 15 volgt eerst een nadere karakterisering en vergelijking van de politieke kwesties (hoofdstuk 4 t/m 14). Daarna is in het concluderende hoofdstuk 16 een reflectie te lezen over de bevindingen van deze studie in relatie tot de drie beelden uit de literatuur over de politiek na 1967 en wordt de hoofdvraag beantwoord door een nadere karakterisering en duiding van de mate van consensuspolitiek in Nederland.

DEEL I

Theorie en opzet studie

