



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

2 Consensuspolitiek in Nederland voor en na 1967

In dit hoofdstuk volgt in paragraaf 2.1 een verdere uiteenzetting van de Nederlandse pacificatiepolitiek, zoals deze door Lijphart is beschreven, met daarbij in het bijzonder aandacht voor de spelregels van de pacificatiepolitiek. Daarna worden in paragraaf 2.2 de verschillende beschouwingen uit de literatuur over het politieke elitegedrag na 1967 nader besproken.

2.1 De Nederlandse pacificatiepolitiek (1917–1967)

De Nederlandse samenleving was in de periode van de pacificatiepolitiek (1917–1967)¹¹ verdeeld in subculturele groepen of ‘zuilen’ die elk in hun eigen wereld leefden met netwerken van allerlei organisaties.¹² De segregatie van de samenleving was niet geografisch van aard, maar sociaalmaatschappelijk en liep langs zowel verticale levensbeschouwelijke scheidslijnen als horizontale sociaaleconomische scheidslijnen.¹³ Op basis van de verticale levensbeschouwelijke scheidslijnen waren er volgens Lijphart drie zuilen te onderscheiden: de katholieke, de protestantse en een algemene zuil. Daarbij was er nog een horizontale scheidslijn op basis van sociale klasse die de samenleving verdeelde. Vooral in de algemene zuil was deze scheidslijn van belang en ontstond daar nog een tweedeling tussen een socialistische zuil voor de lagere sociale klassen en een liberale zuil voor de hogere sociale klassen. Hierdoor waren er in totaal vier zuilen te onderscheiden.¹⁴

¹¹ Lijphart spreekt zowel over pacificatiepolitiek als pacificatiedemocratie. Pacificatiepolitiek slaat bij hem primair op het eliteniveau waar er sprake is van ‘overkoepelende samenwerking’ tussen de zuilelites, terwijl het begrip pacificatiedemocratie een bredere betekenis heeft. Lijphart benoemt vier eigenschappen: 1. Verdeeldheid (verzuildheid) aan de basis, 2. Overkoepelende samenwerking elites, 3. Passiviteit op massaniveau, 4. Politieke stabiliteit. (Lijphart 1968/2007, p.11.) Pacificatiepolitiek vindt dus plaats binnen de pacificatiedemocratie, daarom kan Lijphart ook spreken over dat de pacificatiepolitiek veel eist van ‘de talenten van de elites’, omdat de ‘pacificatiedemocratie’ immers een ‘politiek onstabiel systeem’ is. (Lijphart 1968/2007, p.207.) Beide concepten worden door Lijphart niet altijd even scherp onderscheiden.

¹² Lijphart definieert zuilen primair als bevolkingsgroepen of subculturen en niet zoals bijvoorbeeld J.P. Kruyt het beschreef als ‘een geïntegreerd complex aan maatschappelijke organisaties of instellingen op levensbeschouwelijke grondslag’. Volgens Lijphart is deze organisatorische benadering problematisch, omdat bijvoorbeeld een doorbraakpartij als de PvdA niet meer binnen deze definitie van een zuil zou vallen. De PvdA had immers de organisatorische banden met andere socialistische organisaties in beginsel verbroken en het ‘klassieke’ socialisme als levensbeschouwing afgezworen. Vanuit de definitie van Lijphart is echter geen sprake van ‘de afbraak’ van de sociaaldemocratische zuil, omdat de bevolkingsgroep nog altijd duidelijk was af te bakenen. (Lijphart 1968/2007, p.34-35.)

¹³ De Pacificatie van 1917 lag volgens Lijphart aan de basis van de verdere verzuiling van de samenleving en de op samenwerking en consensusvorming gerichte pacificatiepolitiek. (1968/2007, p.106, 110.) Daarbij wijst hij erop dat vooral na 1939 de verzuildheid toenam, doordat de zuilgebonden organisaties sterker werden en de scheidslijnen tussen de zuilen steeds meer geïstitutionaliseerd raakten. Tegelijkertijd versterkte ook de elitesamenwerking na 1939. De sociaaldemocraten namen deel aan verschillende kabinetten en de overkoepelende samenwerking in vooral het sociaaleconomische domein raakte geïstitutionaliseerd met de oprichting van de verschillende sociaaleconomische overlegorganen als de Stichting van de Arbeid (1945) en de Sociaal Economische Raad (1950). (Lijphart 2007, p.11.)

¹⁴ Lijphart 1968/2007, p.28-29, 34.

De Nederlandse politiek weerspiegelde de levensbeschouwelijke en sociaaleconomische verdeeldheid op het niveau van de samenleving. Na 1945 had de katholieke zuil de Katholieke Volkspartij (KVP), de socialistische zuil de Partij van de Arbeid (PvdA) en de liberale zuil de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD). In de protestants-christelijke zuil was de situatie ingewikkelder met twee afzonderlijke grote partijen en twee kleinere partijen. Dit had zowel een sociaaleconomische als religieuze achtergrond. De Christelijk-Historische Unie (CHU) was meer dan de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) de partij voor conservatieve en welgestelde protestantse kringen. Toch was uiteindelijk het belangrijkste verschil dat de CHU de partij was van de Nederlandse Hervormden – voor zover zij niet tot de algemene zuil behoorden – en de ARP van de Gereformeerden.¹⁵ Naast de twee grote protestantse partijen waren er ook nog twee kleinere conservatievere orthodox-protestantse partijen, de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) en het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV).

Deze verdeeldheid bood volgens Lijphart een potentieel aan politieke conflicten dat een bedreiging vormde voor de politieke stabiliteit van het land.¹⁶ Desalniettemin was het land in de periode van 1917–1967 een opmerkelijk stabiele democratie die volgens Lijphart werd gekenmerkt door een ‘dynamische stabiliteit’.¹⁷ De Nederlandse politiek wist zich in deze lezing geleidelijk en vreedzaam aan te passen aan de wijzigende omstandigheden én conflicten; spanningen en problemen werden opgelost zodat deze niet opeenstapelden tot nog grotere problemen.¹⁸ Dit succes

¹⁵ Lijphart 1968/2007, p.35-36.

¹⁶ Volgens de dominante democratietheorieën in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw - en dan met name de politiek-sociologische theorie van het pluralisme - was het verzuilde maar tegelijkertijd stabiele en democratische Nederland een anomalie. In een land, zoals het toenmalige Nederland, waar een zekere culturele homogeniteit ontbreekt, is het namelijk van belang dat er naast verticale scheidslijnen, die de groepen verdelen, horizontale bindingen zijn die de leden van de verschillende groepen met elkaar in contact brengen en zo een matigende invloed hebben op de eigen opvattingen en belangen. Dergelijke *crosscutting solidarities* of *crosscutting cleavages* dragen ertoe bij dat burgers blootstaan aan zogenaamde ‘crosspressures’ en dat hun loyaliteit in tegenovergestelde richtingen wordt getrokken. (Lijphart 1968/2007, p.168-175.) Veel gebruikte voorbeelden van organisaties met dergelijke ‘dwarslopende bindingen’ zijn de Rooms-Katholieke Kerk en een vakbond op algemene grondslag. De eerste verenigt alle sociale klassen van laag tot hoog, terwijl een algemene vakbond arbeiders verenigt met verschillende levensbeschouwelijke achtergronden. Bij de aanwezigheid van dergelijke horizontale dwarsverbanden zullen volgens Lijphart de politieke elites van de subculturele groepen het nalaten om scherpe claims te formuleren in de richting van andere groepen met als gevolg minder gepolariseerde politieke verhoudingen. (Lijphart 1968/2007, p.179.) In het verzuilde Nederland was dit maar in beperkte mate het geval. De Amerikaanse politicoloog R.A. Dahl maakte daarop eens tegen zijn Nederlandse collega H. Daalder de gevatte opmerking dat zijn land theoretisch niet kon bestaan. (Daalder 1974a, p.607; Daalder 1989, p.26.) In reactie op de wetenschappelijke discussie over de stabiliteit van de Nederlandse democratie amendeerde Lijphart de politiek-sociologische theorie van het pluralisme met de stelling dat ‘overkoepelende samenwerking [pacificatiepolitiek, BJH] op het niveau van de elites dezelfde functie [kan] vervullen als dwarslopende bindingen op lagere niveaus.’ (Lijphart 1968/2007, p.191.) (Aldus ook: Daalder 1989, p.24-27; Andeweg & Irwin 2014, p.39.)

¹⁷ Lijphart 1968/2007, p.79.

¹⁸ Lijphart 1968/2007, p.79-85; Het was volgens Lijphart onjuist om op basis van de politieke rust in Nederland te stellen dat er geen politieke geschilpunten waren. Het omgekeerde was juist, ‘potentiële geschilpunten en middelpuntvliedende krachten waren alomtegenwoordig, maar werden door de elites zorgvuldig in toom gehouden.’ (Lijphart 1968/2007, p.130.)

van de Nederlandse democratie verklaarde Lijphart uit het gedrag van de ‘verzuilde elites’.¹⁹ Zij werkten op prudente wijze samen om de centrifugale krachten in politiek en samenleving te temperen en het land zowel stabiel als democratisch te houden. De politieke leiders van de zuilen waren doordrongen van de potentiële gevaren van de verzuilde samenleving en werkten daarom in harmonie samen om politieke kwesties te beslechten en de sociale vrede te bewaren. Dit inzicht van de politieke elites werkte als een ‘*self-denying prophecy*’.²⁰

Het bepalende element van de Nederlandse politiek in de periode 1917–1967 was volgens Lijphart dat de politieke elites samenwerkten en naar manieren zochten om de geschillen en tegenstellingen tussen de subculturen te beslechten.²¹ Het was volgens hem een politiek van ‘het [...] schikken van twisten, die vanwege hun levensbeschouwelijke aard onoplosbaar leken. Het was het proces van vredestiting en de schepping van een zekere mate van consensus tussen de zuilen, waar oorspronkelijk weinig consensus bestond.’²² Deze samenwerking tussen de ‘zuilelites’ raakte steeds verder geïnstitutionaliseerd in allerlei formele ‘overkoepelingsorganen’²³ en in een aantal informele spelregels, die elites volgden om politieke spanningen zo min mogelijk te laten ontaarden in botsingen en de ‘zakelijk-politieke’ onderhandelingen tussen de elites zo soepel mogelijk te laten verlopen.²⁴ Lijphart beschreef

¹⁹ Lijphart heeft het in *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek (1968/2007)* over zowel de ‘verzuilde elites’ (1968/2007, p.68-78) als de ‘politieke elites’ of ‘politieke leiders’. De eerste groep bestuurt de vele zuilgebonden maatschappelijke organisaties, zoals vakbonden en werkgeversorganisaties, of zij heeft een prominente positie in het hoger onderwijs of in de journalistiek. De tweede groep heeft een belangrijke functie binnen de politiek als Kamerlid of als bestuurslid van een politieke partij. Er is de nodige overlap tussen deze twee groepen als gevolg van allerlei dubbelfuncties (p.68). Desalniettemin legt Lijphart de nadruk op de rol van de politieke leiders, omdat zij immers het spel van de pacificatiepolitiek moesten spelen (p.116-130).

²⁰ Lijphart 1968/2007, p.188-191.

²¹ Nuances ten aanzien van de schijnbaar specifieke Nederlandse elitecultuur waren er ook. I. Scholten stelde dat de spelregels allerminst uniek waren. In elk politiek bestel overleggen elites in beslotenheid, hebben ze de voorkeur om conflicten op zakelijke wijze te beslechten en verdelen ze schaarse middelen naar proportionaliteit. (Scholten 1980, p.332-335.; Van Schendelen 1984, p.165.) H. Daudt nuanceerde ook de geest van samenwerking. Deze bestond maar ten dele. Lijphart maakte volgens hem een onjuiste aanname door te veronderstellen dat de elites elkaar als gelijke partners beschouwden. Christendemocraten en liberalen hadden namelijk sterk de voorkeur om samen over rechts te regeren en ‘alleen bij uiterste noodzaak’ met de socialisten te regeren, zoals de katholieke fractievoorzitter W.H. Nolens het in 1925 formuleerde. (Daudt 1980/1995, p.403-404.)

²² Lijphart 1968/2007, p.99.

²³ De *ad hoc* samenwerking tussen de ‘zuilelites’ raakte na 1917 steeds meer geïnstitutionaliseerd. Het aantal permanente en formele overlegorganen nam in sectoren als de landbouw, de sociale zekerheid, en de media sterk toe. De in 1950 ingestelde Sociaal Economische Raad (SER) wordt wel gezien als het hoogtepunt van de institutionalisering van de pacificatiepolitiek. (Lijphart 1968/2007, p.106-110.)

²⁴ Lijphart 1968/2007, p.116-130. Deze spelregels waren belangrijk voor het welslagen van de pacificatiepolitiek, toch was volgens Lijphart een eerste vereiste daarvoor dat er een ‘minimum aan consensus’ in de samenleving was. Hij stelde dat hoewel de nationale saamhorigheid in Nederland niet sterk was, deze zeker niet afwezig was. Een tweede vereiste was dat de leiders van de zuilen ervan doordrongen waren dat het politieke spel binnen ‘het bestaande staatsbestel’ moest worden gespeeld. (Lijphart 1968/2007, p.99.) Veder konden moeizaam tot stand gekomen compromissen alleen worden omgezet in beleid doordat de ‘gewone man in de zuilen’ een zekere mate van ‘passiviteit, volgzzaamheid of lijdelijkheid’ tentoonspreidde. (Lijphart 1968/2007, p.135-136.)

een zevental spelregels van de politiek:²⁵

1. *Zakelijke politiek* beschouwde Lijphart als het axioma van de pacificatiepolitiek, de regel lag aan alle andere spelregels ten grondslag. Politiek werd beschouwd als een uitermate belangrijke en serieuze aangelegenheid; 'Het was geen spel, maar een ernstige zaak.'²⁶
2. *Pragmatische verdraagzaamheid* was de één na belangrijkste spelregel en het betrof een 'agreement to disagree' regel. Het was de pragmatische aanvaarding van de levensbeschouwelijke pluriformiteit in de samenleving. Heilige overtuigingen van de ander moesten worden geëerbiedigd en de meerderheid diende rekening te houden met de wensen en gevoeligheden van de minderheid. De regel impliceerde een streven om alle partijen zoveel als mogelijk in gelijke mate te laten winnen en verliezen en pijnlijke nederlagen voor de minderheid te voorkomen. De regel was vooral geschikt voor niet-spoedeisende kwesties, bij een zuivere toepassing zou immers de besluitvorming snel vastlopen. Als een opportuun compromis onmogelijk bleek – bijvoorbeeld bij principiële kwesties – dan was uitstel of 'ijskastpolitiek' een optie om de samenwerking op andere beleidsterreinen niet in gevaar te brengen. Dit betekende geen vetorecht voor de minderheid, maar de meerderheid besliste pas na overleg met de minderheid en niet dwars tegen de minderheid in. De elites deden 'hun uiterste best om hun tegenstanders niet tegen zich in het harnas te jagen, aan hun bezwaren tegemoet te komen, en bovenal zich niet over het doorzetten van eigen wil te verlustigen.'²⁷
3. *Topconferenties* waren een geliefd middel om politieke kwesties en onverwachte crises te beslechten. Hoe gewichtiger de kwestie was, des te hoger werd het niveau van de besluitvorming. Verschillende verschijningsvormen van topconferenties zijn te herkennen: van *ad hoc* commissies, kernkabinetten tot officieuze conventen. Een gedeeld kenmerk is de brede samenstelling ervan. Vrijwel altijd waren de vertegenwoordigers van de grote partijen direct of indirect bij de besluitvorming in de topconferenties betrokken.
4. *Evenredigheid* was bij het oplossen van vele politieke problemen een eenvoudige en tegelijkertijd één van de belangrijkste regels. De evenredigheidsregel bood echter geen oplossing voor het probleem van de beleidsdoelen, maar als het besluit eenmaal was genomen, hielp de regel sterk bij de verdeling van de schaarse financiële middelen, de politieke en ambtelijke posities en zoets als de zendtijd van de omroepen. De politiek actie verschoof hiermee van strijd over staatstaken naar de minder problematische strijd over de verdeling.

²⁵ Lijphart 1968/2007, p.116-130.

²⁶ Lijphart 1968/2007, p.117.

²⁷ Lijphart 1968/2007, p.118.

5. *Depolitiseren* van politieke kwesties was een manier om gevoelige kwesties te neutraliseren en compromissen tegenover de eigen achterban te verdedigen als de evenredigheidsregel niet goed toepasbaar was. *Depolitiseren* was de kunst om 'politieke zaken, die de neiging hadden om de emoties op te wekken, voor te stellen alsof het helemaal geen politieke en dus tot tweedracht aanleiding gevende zaken waren, maar kwesties die volgens objectieve gevestigde principes van de economische leer, van de rekenkunde (*evenredigheid*), of van de rechtsgeleerdheid konden worden behandeld.²⁸
6. *Geheimhouding* stond ten dienste aan het sluiten van compromissen. Een hoge mate van plooibaarheid werd hierbij van de politieke elites vereist en daarvoor was net als in de internationale diplomatie enige beslotenheid gewenst om al in de pre-parlementaire fase vrijuit te kunnen onderhandelen en aan elkaar concessies te kunnen doen. Van volledige beslotenheid kon in een democratie nimmer sprake zijn, maar de parlementaire behandeling vormde slechts het laatste stadium van de pacificatiepolitiek. Botsingen tussen kabinet en parlement waren nimmer uit te sluiten, maar de elites deden er alles aan om 'ongelukken' te voorkomen. Als de politieke strijd te wild of te onoverzichtelijk werd, dan schorste men veelal de beraadslaging. Succes van de pacificatiepolitiek vergde enige terughoudendheid en hoffelijkheid vanuit het parlement. Grondwettelijk had het parlement aanzienlijke bevoegdheden om de beslotenheid van de besluitvorming te doorbreken en de '*information gap*' te slechten. Kamerleden waren echter terughoudend in het opnemen van de 'parlementaire wapens' zoals het enquête-, amendements-, interpellatie- en vragenrecht.²⁹
7. *Regering regeert* is de regel die sterk samenhangt met de eerste spelregel. Het kabinet had als hoogste bestuur de verantwoordelijkheid om het land te leiden. Dit impliceerde dat het parlement het regeren niet onmogelijk zou maken. Kritiek uit de kamer mocht daarom nooit te ver gaan. Na de jaren zestig van de negentiende-eeuw had het parlementaire stelsel weliswaar getriomfeerd en lag volgens Lijphart 'in theorie de soevereiniteit bij de Staten-Generaal'³⁰, maar

²⁸ Lijphart 1968/2007, p.122.

²⁹ Lijphart wijst erop dat deze 'discretie' en 'hoffelijkheid' ook gold voor de academische wereld en in het bijzonder voor de parlementaire pers. (Lijphart 1968/2007, p.126.)

³⁰ Deze 'theoretische soevereiniteit' van de Staten-Generaal beziet Lijphart (1968/2007, p.127-128) vanuit het 'fundamentele principe' van de vertrouwensregel, dat na een langdurige strijd in de tweede helft van de negentiende eeuw door de Tweede Kamer op het kabinet moest worden bevochten, en vanuit het feit dat de rechter niet bevoegd is om de door de Staten-Generaal aangenomen wetten te toetsen aan de grondwet. Volgens Lijphart dient de trias politica in het Nederlandse staatsbestel dan ook te worden beschouwd als een indeling van functies en organen en niet als een driedeling van de staatsmacht. De Staten-Generaal hebben volgens hem de 'oppermacht' (p.128). Lijphart wijst echter op de doorwerking van een 'diep ingewortelde traditie' die daartegen ingaat en waarbij de Staten-Generaal het kabinet 'als 's Konings kabinet' bleef zien en daarmee aan het kabinet een grote mate van 'zelfstandigheid' en 'autonomie' toekende, die was gebaseerd op de 'traditionele houding' dat het 'de taak van de regering was om te regeren' (1968/2007, p.128). Hoe-

om de pacificatiepolitiek te laten slagen diende het kabinet een hoge mate van zelfstandigheid en autonomie ten opzichte van het parlement te hebben. Door zijn autonome positie kon het kabinet vervolgens functioneren als een soort ‘federaal overlegorgaan’ voor de onderhandelingen tussen de politieke leiders en bij politieke conflicten kon het kabinet optreden als een ‘onpartijdige scheidsrechter’ boven de partijen.

Deze spelregels droegen bij aan het welslagen van de pacificatiepolitiek en het temperen van de centrifugale krachten in het verzuilde Nederland.

2.2 Pacificatiepolitiek na 1967

Op basis van de literatuur over de Nederlandse consensuspolitiek zijn er twee beelden te schetsen over het elitegedrag van 1967 tot 2002. Het eerste beeld (paragraaf 2.2.1) wijst op de veranderlijkheid van de besluitvormingscultuur (tabel 1, p.31). Daartegenover staat een tweede beeld (paragraaf 2.2.2) waarin de continuïteit en de vastigheid van het consensuele elitegedrag overheerst. Een mogelijk alternatief voor deze twee beelden (paragraaf 2.2.3) is dat er juist tegelijkertijd sprake kan zijn van zowel continuïteit als verandering.

2.2.1 Kentering, polarisatie en restauratie

Al in de eerste druk van zijn boek gaf Lijphart aan dat de Nederlandse politiek zich vanaf het midden van de jaren zestig in een ‘overgangperiode’ bevond. Er veranderde plotseling veel en hij verwachtte dat er nog meer grote veranderingen op komst waren. Een ‘kentering’ was gaande, maar het was nog lastig aan te geven wat de toekomst zou brengen.³¹ In 1976 kwam Lijphart met de tweede druk van *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* met daarin twee nieuwe hoofdstukken over de ‘bijna revolutionaire veranderingen’ die het land na 1967 had doorgemaakt.³² In deze hoofdstukken, die hij in verschillende drukken tot 1992 bijwerkte, schetst hij de veranderingen die de pacificatiedemocratie tot het verleden maakten.³³

wel, een dergelijke verhouding tussen kabinet en parlement historisch is te verantwoorden, is het in theoretisch opzicht toch kenmerkender voor het Nederlandse staatsbestel dat de soevereiniteit eerder verspreid is over de verschillende machten dan dat deze geconcentreerd is in één van de machten.

³¹ Lijphart 1968, p.15.

³² Lijphart 1968/2007, p.7.

³³ Latere edities zijn telkens herzien en bijgewerkt. Vooral de derde druk (1979) is grondig herzien. Hij zette de hoofdstukken in verleden tijd om zo te benadrukken dat de pacificatiepolitiek tot het verleden behoorde. Voor deze studie wordt vooral gebruik gemaakt van een heruitgave uit 2007. Dit betreft een latere uitgave van de negende druk uit 1992. Hierin zijn de ontwikkelingen van 1967–1992 meegenomen, desalniettemin is Lijpharts beschouwing niet fundamenteel anders dan de tweede druk uit 1976 en de grondig herziende derde druk uit 1979.

Op massaniveau nam de verdeeldheid (verzuildheid) af en verloren de scheidslijnen tussen de zuilen hun scherpte en politieke relevantie. Voorts veranderde de houding van burgers. De voor de pacificatiedemocratie zo kenmerkende trouw van burgers aan de zuilelites en hun 'politieke passiviteit' maakte plaats voor een politiek activisme. Deze omslag in attitudes bleek volgens Lijphart bijvoorbeeld uit peilingen in het midden van de jaren zeventig waarin de meerderheid van de bevolking aangaf dat de stem van de kiezer en niet het oordeel van de volksvertegenwoordiger doorslaggevend moest zijn in de besluitvorming.³⁴

De 'revolutionaire aard' van de veranderingen kwam volgens Lijphart vooral tot uiting in het partijstelsel. Tijdens de pacificatiepolitiek vormden de 'Grote Vijf' (KVP, ARP, CHU, PvdA, VVD) 'de politieke armen van de zuilen'³⁵ en het lidmaatschap van een zuil en iemands politieke voorkeur vielen nog nagenoeg samen. Daardoor was de electorale stabiliteit tot 1967 relatief groot. De 'Grote Vijf' werden in 1980 met het samengaan van de drie confessionele partijen in het Christen Democratisch Appèl (CDA) de 'Grote Drie' en daarbij kwamen verschillende nieuwe partijen op. Van alle nieuwkomers was Democraten'66 (D'66)³⁶ eigenlijk de enige die daadwerkelijk een vaste plaats in het politieke landschap wist te veroveren.³⁷

Verder zag Lijphart bij een groot deel van de politieke elites – vooral op links – een afnemende geneigdheid tot samenwerking en een afwijzing van de spelregels van de pacificatiepolitiek: 'polarisatie en confrontatie' vervingen 'depolitisering en overkoepelende samenwerking' als idealen.³⁸ Dit bleek onder meer uit de wijze waarop progressieve krachten (zeker tot 1977) een overheersende in plaats van een evenredige en gelijkwaardige positie in het kabinet nastreefden.³⁹ Indicatief daarvoor was de kabinetssamenstelling. Gedurende het hoogtepunt van de pacificatiepolitiek van 1946 tot 1967 waren 'brede-basiskabinetten' nog de regel geweest. Terwijl daarna kabinetten meestal een smalle basis hadden.⁴⁰ Dit was voor Lijphart één van de kenteringsverschijnselen. Bij een consequente toepassing van de regel van 'overkoepelende samenwerking' zouden immers grote regeringscoalities met een brede basis – dus met meer partijen dan strikt noodzakelijk voor een meerderheid – de regel moeten zijn. Andere tekenen van kentering waren de langere kabinetsformaties en de kortere zittingsduur van kabinetten die beide wezen op een groeiende

³⁴ Lijphart 1968/2007, p.11-13, 16-17.

³⁵ Lijphart 1968/2007, p.18.

³⁶ D'66 wordt sinds het partijcongres van 15 juni 1985 geschreven als D66, dus zonder apostrof. Voor de periode daarvoor wordt in deze studie de partijnaam op de oude wijze geschreven en voor de periode na het congres op de nieuwe manier.

³⁷ Lijphart 1968/2007, p.18-24.

³⁸ Lijphart 1968/2007, p.23.

³⁹ Lijphart 1968/2007, p.13.

⁴⁰ Lijphart 1968/2007, p.14.

politieke instabiliteit die nadrukkelijk afweek van de stabiele pacificatiepolitiek van de decennia daarvoor.⁴¹

Lijphart plaatste de door hem waargenomen 'kentering' in het licht van zijn typologie waarin hij vier democratietypen onderscheidt (figuur 1).⁴² Op massaniveau kan de politieke cultuur verzuild of niet-verzuild (door Lijphart homogeen genoemd) zijn en op eliteniveau kunnen politieke leiders samenwerken of concurreren. Door de hierboven geschetste veranderingen was de Nederlandse politiek volgens Lijphart na 1967 niet langer te classificeren als een pacificatiedemocratie (*consociational democracy*)⁴³, maar zat het land in een 'onrustige overgangperiode' naar een karteldemocratie.⁴⁴ In theorie zou deze overgang vrij rustig moeten verlopen, stelde hij, maar dit was echter allerminst het geval.⁴⁵ De samenleving werd weliswaar homogener, maar tegelijkertijd werd de politiek – enigszins paradoxaal – instabieler doordat de elites meer gingen concurreren.⁴⁶ Lijphart loste de paradox op door te wijzen op een aantal voor Nederland specifieke (kenterings-)verschijnselen. Hij gaf enkele verklaringen voor deze onrust en instabiliteit: de ontzuiling was een 'multivariabel' en 'wanordelijk' proces. Het legde de tegenstellingen in de zuilen tussen progressieve en conservatieve krachten nadrukkelijk bloot. Daarbij won met het afzwakken van de religieuze dimensie de sociaaleconomische dimensie aan relatief belang. Op de ontstane politiek-sociale onrust reageerden vervolgens de elites tamelijk onzeker en dit versterkte weer de onrust en de weerstand bij een deel van de bevolking. Allerminst bevorderlijk voor de stabiliteit was voor Lijphart het Nederlandse kiesstelsel. Door het toegankelijke kiesstelsel hebben nieuwe par-

⁴¹ Lijphart 1968/2007, p.17-18.

⁴² Lijphart 1968, p.38; Lijphart 1968/2007, p.202-203.

⁴³ Lijpharts studie van de Nederlandse pacificatiepolitiek - in het Engels *politics of accommodation* - vormde samen met enkele andere studies naar kleine West-Europese democratieën de basis voor de meer algemene theorie van de *consociational democracy*. (Daalder 1974a, p.607-609; Lustick 1997, p.88-117; Andeweg 2000.) In zijn latere studies werkt Lijphart het concept van de *consociational democracy* of consociationalism verder uit. De kern van een *consociational democracy* ligt echter – evenals bij Lijpharts pacificatiepolitiek – niet in bepaalde institutionele arrangementen, maar in het bewuste streven van de elites om het politieke bestel stabiel te houden. (Lijphart 1969, p.213.) Daarvoor moeten de elites gezamenlijk de scheidslijnen overstijgen. Dit vereist een commitment om het bestaande politieke systeem te bewaren en dat veronderstelt weer dat de elites de gevaren van een politieke fragmentatie inzien en daarnaar gaan handelen. (Lijphart 1969, p.216.) De zeven spelregels van de pacificatiepolitiek brengt Lijphart echter terug tot vier – deels overlappende – criteria. Het eerste en centrale element is de '*grand coalition*', de drie secundaire elementen zijn '*mutual veto*', '*proportionality*' en '*segmented autonomy*'. Uiteindelijk is het succes van een *consociational democracy* voor Lijphart afhankelijk van de wil van de politieke elites om uiteenlopende belangen te accommoderen. (Lijphart 1977, p.103.) De vestiging en het behoud van een *consociational democracy* zijn volgens Bogaards dan ook sterk voluntaristisch bepaald. (1998, p.488.) Lijpharts *consociational democracy* leunt, evenals de pacificatiepolitiek, dus sterk op de rol van de elites, maar het elitegedrag wordt in dit concept maar in beperkte mate verder uitgewerkt. (Bogaards 1998, p.488-489.) Daarom bouwt deze studie voor de analyse van het elitegedrag verder op de spelregels van de pacificatiepolitiek en niet op het 'nieuwere' concept *consociationalism*.

⁴⁴ Lijphart 1968/2007, p.202-203; Lijphart 1976, p.78-84.

⁴⁵ Lijphart 1968/2007, p.201.

⁴⁶ Hoogenboom 1996, p.8-11.

POLITIEKE CULTUUR

		Niet-verzuild (of homogeen)	Verzuild
GEDRAG VAN ELITES	Kartel (samenwerking)	<i>Karteldemocratie (Depoliticized democracy)</i>	<i>Pacifitiedemocratie (Consociational democracy)</i>
	Concurrentie	<i>Centripetale democratie</i>	<i>Centrifugale democratie</i>

Figuur 1 *Lijpharts typologie van democratische stelsels.*

Bron: Lijphart 1968, p.38; 1968/2007, p.202.

tijen en afsplitsingen altijd enige kans van slagen om in het parlement te komen. Dissidenten binnen partijen en uitdagers hebben daardoor relatief veel macht ten opzichte van de bestaande partijen en dit element versterkte de polarisatie. Een breder ongenoegen over de staat van de democratie werd opgeroepen door het ondemocratische karakter van de ‘karteldemocratie’, zoals Lijphart de situatie van samenwerkende elites in een niet-verzuilde samenleving aanduidde. Als tegenreactie streefde daarop een deel van de elites een ‘dekartellisering en democratisering’ van de politiek na om zo de zwakke en onstabiele karteldemocratie of *depoliticized democracy* in een stabielere en democratischere ‘centripetale democratie’ te doen veranderen. Deze hervormers waren het echter oneens over de richting van de politiek-bestuurlijke hervormingen.⁴⁷

In 1974 nam ook H. Daalder het veranderde politieke klimaat waar. In zijn diesrede *Politici en politisering in de Nederlandse Politiek* stelde hij dat de spelregels van de politiek – althans in retoriek – haast het tegenovergestelde waren geworden van de door Lijphart beschreven spelregels van de pacificatiepolitiek. Zou Lijphart zijn boek in 1974 hebben geschreven, dan had de titel moeten luiden ‘Ontzuiling, polarisatie en omwenteling in de Nederlandse politiek’.⁴⁸ M.P.C.M. van Schendelen zag ook dat eind jaren zestig met het groeiende verzet tegen de verzuilde samenleving en de opkomst van nieuwe elites in elke subgroep de ‘*over-arching rules of decision making*’ tegenovergesteld waren geworden aan de periode daarvoor.⁴⁹ Daarbij wees J.G.A. van Mierlo op het bijzonder feit dat weliswaar op massaniveau de tegenstellingen afnamen en de ‘politieke cultuur’ homogener werd, maar dat daarentegen de verhoudingen op eliteniveau gepolariseerd bleven en juist bemiddeld moesten worden.⁵⁰

⁴⁷ Lijphart 1968/2007, p.201-216.

⁴⁸ Daalder 1974b, p.40-41.

⁴⁹ Van Schendelen 1987, p.791.

⁵⁰ Van Mierlo 1986, p.97-119.

Ph. van Praag wees erop dat vanaf 1977 een ‘homogenisering en ontideologisering van de politieke cultuur’ plaatsvond en de polarisatie op eliteniveau afnam en de elites weer de oude spelregels van de pacificatiepolitiek weer gedeeltelijk volgden.⁵¹ Een uitzondering hierop was wellicht nog de zeer gepolariseerde kwestie over het plaatsen van kruisraketten begin jaren tachtig. Desalniettemin is het algemene beeld volgens Van Praag dat de elites in de jaren tachtig en ook negentig vooral samenwerkten.⁵² Verschillende auteurs zien het aantreden van het hervormingsgezinde kabinet-Lubbers en het Akkoord van Wassenaar in 1982 tussen werkgevers en werknemers over het uitruilen van arbeidstijdverkorting (wens werknemers) en loonmatiging (wens werkgevers) als een belangrijk kantelpunt. Volgens F. Wielenga betrof het akkoord een ‘intentieverklaring’ die ‘het einde inluidde van de tegenstellingen tussen arbeid en kapitaal’ waardoor het overleg kon plaatsvinden in een ‘klimaat van ideologische pacificatie’.⁵³ Ook A. Hemerijck en J. Visser zien – vanuit een meer beleidsmatig perspectief (hoofdstuk 9) – het jaar 1982 en als een ‘politiek keerpunt’. Ze wijzen vooral op het aantreden van de ‘no-nonsense’ hervormingscoalitie onder leiding van R.F.M. Lubbers en de beleidsveranderingen die volgden.⁵⁴ De opnieuw gecreëerde consensus na 1982 vergelijkt J. Luiten van Zanden zelfs met de naoorlogse sociaaleconomische consensus.⁵⁵ Daalder duidde in 1984 de veranderingen ook in termen van het elitegedrag, hij meende een terugkeer te herkennen naar de ‘oude spelregels van Lijphart’, maar dan in een ‘ander jasje’. Er was weer sprake van ‘zakelijke politiek’, ‘regering regeert’, ‘selectieve openbaarheid’ en ‘depolitisering’, maar nu meer als ‘technocratische flinkheid’ die met de ‘oude-regentenwijsheid’ weinig van doen had. De traditie van topperleg stond volgens hem onder druk en ‘de nieuwe flinkheid in Den Haag’ leek soms eerder aan te sturen op het ‘breken’ en ‘bruuskeren’ van de bestaande overlegstructuren’ dan op samenwerking.⁵⁶ Daalder stelde in 2002 samen met R.A. Koole dat ‘*consociationalism*’ gedefinieerd als ‘*elite cooperation*’ in een ‘*segmented society*’ na de jaren zestig en zeventig ten einde was, maar dat ‘*consensual politics*’ vanaf het midden van de jaren tachtig nog zeer kenmerkend was voor het meer homogene Nederland. Werkten de elites gedurende de verzuiling nog samen om compromissen te smeden, vanaf de jaren tachtig en vooral onder de paarse kabinetten (1994–2002) was er volgens Daalder en Koole veeleer sprake van inhoudelijke overeenstemming: ‘*compromises then, consensus now*’.⁵⁷ J.A.A. Thomassen stelt dat Nederland vanaf het midden van de jaren tachtig beter te karakteriseren is als een karteldemocratie (figuur 1).⁵⁸

⁵¹ Van Praag 2006, p.288-289.

⁵² Van Praag 2006, p.288.

⁵³ Wielenga 2010, p.288-289.

⁵⁴ Hemerijck & Visser 2004, p.128-129.

⁵⁵ Luiten van Zanden 1997, p.230-231.

⁵⁶ Daalder 1995, p.98-99.

⁵⁷ Koole & Daalder 2002, p.37-41.

⁵⁸ Thomassen 2000, p.206-209.

Na 2001 en de opkomst van W.S.P. Fortuyn belandde het land in een nieuwe periode van polarisatie die volgens P. Pennings en H. Keman vergelijkbaar was met de polarisatie uit de jaren zestig en zeventig, maar dan op thema's als migratie, de integratie van etnische minderheden en het Europese integratieproces. Ze wijzen op een nieuwe set spelregels die afwijkt van de politieke spelregels van de consensuspolitiek uit de decennia daarvoor, maar die grotendeels overeenkomt met de spelregels in de jaren zestig en zeventig, zoals deze zijn beschreven door Daalder.⁵⁹

Tabel 1 *Spelregels van de politiek*

1917 tot 1967: (Lijphart, 1968/2007)	1967 tot 1977: (Daalder, 1974/1994)	1977 tot 2001: (Van Praag, 2006)	2002 tot heden: (Pennings & Keman, 2008)
1. Zakelijke politiek	Ontmaskering van de ideologie van het establishment; de noodzaak van een kritische maatschappijvisie	Zakelijke politiek	Ontmaskering van de gevestigde macht, kritiek op bureaucratie en de partijkartels
2. Verdraagzaamheid	Contestatie en conflictmodel	Verdraagzaamheid	Conflict binnen en tussen partijen over EU, etnische minderheden
3. Topconferentie	Zelfbeschikking aan de basis	Selectief topperleg	Selectief topperleg
4. Evenredigheid	Polarisatie als middel tot het vormen van een exclusieve meerderheid op basis van een eigen vast program	Evenredigheid	Polarisatie en 'simplificatie' (populisme)
5. Depolitisering	Politisering	Symbolische politisering	Politisering
6. Geheimhouding	Openbaarheid	Selectieve openbaarheid	Dominante regering probeert 'open imago' (transparantie) te creëren
7. De regering regeert	'heerschappij van de ministerraad', 'de vierde macht', 'onmacht van het parlement en dergelijke	Grote rol regeringsfracties	Centrale rol van de regeringspartij. Sterke monistische neiging

Bron: Pennings & Keman 2008, p.175.

⁵⁹ Pennings & Keman 2008, p.173-174.

2.2.2 Land van minderheden en politieke samenwerking

Tegenover dit beeld van kentering en restauratie in de politiek staat een beeld van continuïteit van het elitegedrag. In deze lezing is Nederland altijd een land van minderheden geweest en dwingt dit feit tot politieke samenwerking, zowel voor als na 1967. Een tweetal mechanismen is in de literatuur te herkennen.

Een eerste mechanisme gaat in op de aanwezigheid van een duurzame consensus-traditie op eliteniveau als gevolg van de pluriformiteit van het land. Het was vooral Daalder die wees op een ‘*persistent pluralism*’ en een traditie van compromisbereidheid die teruggaat tot de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588–1795).⁶⁰ Deze traditie kon zich vormen door de afwezigheid van een sterke eenheidsstaat die was gestoeld op een absoluut soevereiniteitsbegrip en door de sociale en politieke diversiteit in deze confederatie.⁶¹ De Nederlandse Republiek zou vanaf het begin van de Opstand in 1568 ruim twee eeuwen geen eenheidsstaat worden, zoals dat elders in Europa wel gebeurde. In politiek opzicht bleef het land een lappendeken van soevereine politieke eenheden en ook godsdienstig was het beeld veelkleurig.⁶² Deze pluriformiteit was een constante waarmee de politieke elites werden geconfronteerd. Er ontstond hierdoor een elitetraditie van ‘schikken en plooiën tussen autonome politieke eenheden’.⁶³ De politiek in de Republiek was ‘vol persuasie’ en besluiten werden pas genomen na ‘gemeen advyse ende consent’.⁶⁴ Een bestendige en duurzame politieke cultuur ontstond waar ‘overstemmen’ geen alternatief was voor ‘overeenstemming’.⁶⁵ Niet de wil van een enkeling of een eenvoudige meerderheid gold als eis van goed bestuur, maar het geven en nemen in allerlei colleges om tot gezamenlijke besluiten te komen was de norm.⁶⁶

In de periode van 1795 tot 1813 werd onder Franse invloed een eenheidsstaat gevestigd, maar dit centraliseringsproces hief volgens Daalder de ‘oude-republikeinse

⁶⁰ Daalder 1989a, p.38; Daalder 1989b, p.3,12.

⁶¹ De afwezigheid van een sterke eenheidsstaat in Nederland was volgens Daalder mede het gevolg van een intellectuele traditie die zich moeilijk verhiel met absolutistische tradities als de Duitse leer van de staatssoevereiniteit, het *Droit Divine* dat in Frankrijk opgang deed en noties van de ‘ondeelbare volkssoevereiniteit’ zoals dat bij Rousseau terugkeerde. Meer typerend voor de Nederlandse traditie was een teruggrijpen op de geschiedenis en het natuurrecht ter verankering van allerlei voorrechten. Typerend was hier volgens Daalder het denken van J. Althusius (1557–1638). Althusius zag een goede staat als een staat dat van onderaf was opgebouwd met een nauw omschreven overdracht van bevoegdheden naar ‘hogere’ organen van ‘confederatieve samenstelling (*consociationes*)’. Een dergelijke politieke filosofie zocht meer aansluiting bij Aristoteles (384–322 v.Chr.) en Montesquieu (1689–1755) en het idee van een gemengde staatsvorm waarin elementen van de monarchie, aristocratie en democratie worden betrokken: staatsopvattingen die meer uitgaan van een ‘sociale machtsbalancerings’ tussen bevolkingsgroepen en standen dan van machtsconcentratie. (Daalder 1995, p.146-150; Daalder 1974a, p.616-617.)

⁶² Daalder 1981/1990, p.40-47.

⁶³ Daalder 1995, p.149.

⁶⁴ Daalder 1995, p.149.

⁶⁵ Daalder 1995, p.149.

⁶⁶ Daalder 1995, p.146-150; Daalder 1974a, p.616-617.

veelheid' en de consensuele politieke besluitvormingscultuur niet direct op.⁶⁷ Daalder onderbouwde de doorzettende pluriformiteit na de Franse tijd door te wijzen op enkele continuïteiten en veranderingen.

Zo werd Nederland tot zeker in de 20^{ste} eeuw nog gekenmerkt door een relatief zwakke nationale overheid.⁶⁸ De centrale bureaucratie bevond zich na 1813 nog in een 'embryonale staat'⁶⁹ en tevens zouden de verhoudingen tussen de nationale overheid en de lokale overheden nog lang worden bepaald door noties uit de tijd van de Republiek en behielden de lagere overheden veelal hun autonomie.⁷⁰ Verder stelt Daalder dat het centraliseringsproces geleidelijk de aard van de politieke tegenstellingen deed veranderen. Niet langer stonden regionale en stedelijke belangentegenstellingen centraal, maar werden politiek-ideologische vraagstukken over democratisering, de mate van staatsinterventie en over godsdienst de nationale arena ingetrokken.⁷¹ Die levensbeschouwelijke pluriformiteit van het land zou, nadat alle religieuze groepen na 1795 gelijke rechten kregen, geprononceerder naar voren komen. Dit uitte zich onder meer in een geleidelijke verzuiling van de samenleving waardoor er steeds hechtere netwerken van organisaties op levensbeschouwelijke grondslag werden gevormd.⁷² Dit proces van verzuiling liet de bestaande patronen van elitesamenwerking ongemoeid, ook omdat de nieuwe verzuilde elites uit vergelijkbare kringen kwamen als de oude elites en er een vorm van socialisering plaatsvond zodat nieuwkomers de 'traditionele modi van besluitvorming' overnamen.⁷³ In zekere zin zou men kunnen stellen dat de zuilen in een geleidelijk proces de provincies vervingen.⁷⁴ Pluriformiteit bleef na het einde van de Republiek, gedurende de gehele 19^{de} eeuw en daarna een constante. Dit verklaart ook het consensuele elitegedrag rond de Pacificatie van 1917 dat volgens Daalder beter te begrijpen is als een uitvloeisel van een duurzame 'regententraditie' dan uit het ad-hoc optreden van Lijpharts politieke elites: 'Hang naar autonomie en accommodatie tussen een veelheid van politiek actoren vormden een oud-vaderlandse erfenis, lang voordat zij opnieuw als 'spelregels' werden onderscheiden in de pacificatiedemocratie.'⁷⁵

De Nederlandse politieke elites, 'de regenten', waren zich dus altijd bewust van de noodzaak om verstandig om te gaan met politieke, sociale en religieuze tegenstel-

⁶⁷ Daalder 1966, p.194-196; Daalder 1987/1990, p.64.

⁶⁸ Daalder 1987/1990, p.74.

⁶⁹ Daalder 1981/1990, p.192-193.

⁷⁰ Daalder 1987/1990, p.73-74.

⁷¹ Daalder 1966, p.188-189, 194-196.

⁷² Daalder 1989a, p.38-40.

⁷³ Daalder 1989/2011, p.241-242.

⁷⁴ Andeweg & Irwin 2014, p.45.

⁷⁵ Daalder 1995, p.180.

lingen.⁷⁶ In deze lezing van Daalder is er sprake van een duurzame en geïnstitutionaliseerde besluitvormingscultuur op eliteniveau. Dit sluit aan bij de benadering van het neo-institutionalisme en dan in het bijzonder de historisch-institutionele variant daarvan.⁷⁷ Culturele praktijken, regels en normatieve opvattingen worden in deze benadering gezien als relatief duurzame gedragspatronen. Politieke actoren volgen deze regels en normen, omdat deze voor hen vanzelfsprekend zijn en omdat men deze als rechtvaardig en legitiem beschouwt.⁷⁸ Het neo-institutionalisme veronderstelt lange periodes van stabiliteit, terwijl de verandering van informele instituties of gedragsregelmaat slechts geleidelijk zal plaatsvinden of in een korte tijd als gevolg van zogenaamde ‘*critical junctures of radical change*’.⁷⁹ Die ‘*junctions*’ zijn momenten die de legitimiteit van de bestaande regels en normen doen aantasten waardoor een nieuwe gedragsregelmaat dominant kan worden.

Het is goed denkbaar dat de sociaal-culturele en politieke veranderingen rond 1967 zo’n kritiek moment zijn geweest, maar het is evenzeer denkbaar dat gebezigde retoriek bij een luidruchtig deel van de Nederlandse politiek niet correspondeerde met het feitelijke elitegedrag rondom de belangrijker politieke kwesties en dat de conflictbeslechting nog altijd liep volgens de spelregels van de pacificatiepolitiek.

Een tweede mechanisme gaat minder uit van een historisch gegroeide elitecultuur, maar het wijst vooral op de politieke machtsverhoudingen. Het Nederlandse partijstelsel kenmerkt zich door de afwezigheid van een politieke partij die de absolute meerderheid heeft. Dit is allereerst een gevolg van de pluriformiteit van

⁷⁶ Naast de nuancering die Daalder aanbrengt ten aanzien van Lijpharts *self-denying prophecy* en het ad-hoc prudente handelen van de politieke elites in de jaren tien van de twintigste eeuw heeft Daalders uitleg nog een andere relevante implicatie. Daalder ontkoppelt namelijk de relatie die Lijphart legt tussen de pacificatiepolitiek (*consociational democracy*) en een specifieke uitingsvorm van pluriformiteit, namelijk de verzuiling. De door Daalder beschreven elitetradities komen hierdoor meer los te staan van de specifieke verschijningsvorm van pluriformiteit. En op basis daarvan kan men stellen dat zowel de politiek-geografische veelheid van de Republiek als de politiek-sociale pluriformiteit van de verzuiling van Nederland een land van minderheden maakten waarin de politieke elites genoodzaakt waren om samen te werken, tegenstellingen te bemiddelen en compromissen te sluiten.

⁷⁷ Het oude institutionalisme legt de focus op de formele politieke instituties zoals het kiesstelsel of het staatsrecht. Het neo-institutionalisme legt daarentegen de focus op het politieke gedrag binnen die instituties. Het kent verschillende variaties. De belangrijkste zijn het *rational-choice* institutionalisme en het historisch institutionalisme. Het centrale onderscheid tussen de twee benaderingen is dat de eerste variant veel meer deductief van karakter is en de tweede meer inductief. Bij het *rational-choice institutionalism* poogt men het gedrag van politieke actoren te begrijpen vanuit vooraf gegeven axioma's, zoals de aanname dat politieke actoren hun macht willen maximaliseren. Het historisch-institutionalisme poogt vanuit de empirie tot algemenere uitspraken te komen over het gedrag van de politieke actoren. Het handelen van actoren wordt in deze benadering niet alleen begrepen als een strategisch handelen om het eigen belang te maximaliseren, maar ook als gepast gedrag (*'logic of appropriateness'*) binnen een specifieke historische en sociale context waarbinnen bepaalde praktijken, handelingen en normen (*'frames of reference, moral templates, normative orientations'*) meer worden gewaardeerd dan andere. (Bell 2002, p.363-380; Thelen 1999; March & Olsen 2008.)

⁷⁸ March & Olsen 2008, p.5-12.

⁷⁹ March & Olsen 2008, p.12; Zie ook Capoccia & Kelemen 2007, p.343-348.

de samenleving, maar vooral ook door de institutionele inrichting van het politieke bestel. Het bijzonder evenredige Nederlandse kiesstelsel maakt het haast onmogelijk dat een partij de meerderheid van de zetels in het parlement verkrijgt. In de context waarin geen enkele partij zelfs maar kan hopen op een parlementaire meerderheid is het voor partijen redelijk om samen te werken en het compromis te zoeken. Alleen als een politieke partij de absolute meerderheid verovert, zal in deze lezing een majoritaire politiek dominant kunnen worden.⁸⁰

Koole wijst dan ook op de onvermijdelijkheid van politieke samenwerking in een land van politieke minderheden⁸¹ Ook volgens H.M.Th.D. Ten Napel was het karakter van de Nederlandse politiek tot zeker het midden van de jaren negentig consensusgericht gebleven. Het partijsysteem had volgens Ten Napel na 1967 wel verandering ondergaan, maar dat betrof vooral een relatieve verandering in relatie tot het belang van de traditionele scheidslijnen in de Nederlandse politiek (religie en sociale klasse) en de oprichting van partijen als D'66 en het CDA. Zijn algemene conclusie over de naoorlogs periode tot circa 1995 is dat het partijsysteem ondanks de veranderingen een hoge mate van bestendigheid heeft laten zien.⁸² In 1999 kwam R.B. Andeweg tot een vergelijkbare conclusie als Koole en Ten Napel. Ondanks de toegenomen electorale volatiliteit en politieke strijd rondom verkiezingen was volgens hem de neiging om compromissen te sluiten en de 'sacrosancte' positie van het proportionaliteitsbeginsel in de Nederlandse politiek nog onverdund aanwezig.⁸³

Ook Lijphart was tot een vergelijkbaar oordeel gekomen. In een artikel uit 1989 keek hij terug op de gebeurtenissen in de jaren na 1967 en zette hij vraagtekens bij zijn eerdere beschouwingen. Om verschillende redenen was hij sceptisch geworden. De veranderingen waren voor Nederlandse verhoudingen weliswaar groot, maar in vergelijking met andere landen was het allemaal toch vrij onbeduidend geweest.⁸⁴ Tevens bekritiseerde hij de impliciete veronderstelling dat grote veranderingen op het sociale niveau ook een grote verandering in democratietype tot gevolg zou

⁸⁰ Andeweg (1999, p.130-133); Koole (1995, p.39-44) verwijst ook naar dit mechanisme als hij de politieke machtsverhoudingen in het interbellum beschrijft. Destijds was er in de Nederlandse politiek een duidelijk 'godsdienstig meerderheidsblok'. Hierdoor was elitesamenwerking op religieuze vraagstukken vrijwel afwezig. Dit zou pas gaan veranderen met het belangrijker worden van de sociaaleconomische dimensie in de jaren dertig, toen eerst de vrijzinnigen en de liberalen (1933) en daarna ook de socialisten (1939) samen met de confessionele partijen regeringscoalities gingen vormen over de grenzen heen van de Antithese.

⁸¹ Koole 1995, p.38.

⁸² Ten Napel 1999, p.180-182.

⁸³ Andeweg 1999, p.132.

⁸⁴ P. Mair kwam tot een vergelijkbare conclusie. De Nederlandse politiek vergeleek hij met andere Europese landen over de periode 1967-1988 en concludeerde vervolgens dat het karakter van de Nederlandse politiek niet substantieel was veranderd. Alleen de relatieve positie in vergelijking tot andere landen was veranderd, maar dat kwam volgens Mair vooral doordat andere landen meer consensueel waren geworden. (Mair 1994, p.120-121.)

hebben. Alleen bij een echte politieke revolutie was dat denkbaar. Onafhankelijk bewijs van veranderingen in de democratische structuur en procedures was nodig.⁸⁵ Daarvoor gebruikte Lijphart niet de viervoudige typologie (figuur 1) en de spelregels van de pacificatiepolitiek om het elitegedrag te duiden, maar de conceptuele tegenstelling tussen consensus- en meerderheidsdemocratie die hij had uitgewerkt voor een systematische (internationale) vergelijking van democratieën.⁸⁶

De meerderheidsdemocratie kenmerkt zich door een sterke concentratie en centralisatie van de macht in een enkele partij of politiek lichaam, terwijl in een consensusdemocratie de macht wordt gedeeld met meerdere partijen en verspreid is over meerdere instituties.⁸⁷ De mate van machtsconcentratie onderzocht Lijphart door te kijken naar het percentage smalle-basiskabinetten, de kabinetsduur, het aantal effectieve partijen en conflictdimensies en de mate van proportionaliteit van het kiesstelsel. Om de machtscentralisatie te meten keek hij naar het percentage van de totale belastinginkomsten dat de centrale overheid int, de formele machtsverhouding tussen de kamers en de flexibiliteit van de constitutie.⁸⁸ Op deze variabelen verschillen de meerderheids- en consensusdemocratie van elkaar en werden twee periodes (1946–1967 en 1967–1988) met elkaar vergeleken om de veranderingen te kunnen meten. In de mate van machtscentralisatie was in Nederland voor en na 1967 geen verschil te zien. Wat betreft de spreiding van de macht was het enige grote verschil dat na 1967 er beduidend meer smalle-basiskabinetten waren. Deze uitkomsten brachten Lijphart tot de conclusie dat de Nederlandse politiek hoogstens marginaal was opgeschoven richting het meerderheidsstelsel en er eigenlijk ‘geen revolutie’ had plaatsgevonden: *‘The politics of accommodation did not undergo a complete metamorphosis into its very opposite.’*⁸⁹

De onuitgesproken vooronderstelling lijkt bij de beschouwingen van Andeweg, Koole, Ten Napel en de ‘latere’ Lijphart te zijn: dat de voor Nederland kenmerkende elitesamenwerking in sterke mate wordt bepaald door de formele instituties van de consensusdemocratie en de structurele elementen in het partijsysteem met meerdere partijen en conflictdimensies.⁹⁰ Allen stellen dat Nederland altijd een land van sociale en politieke minderheden is geweest en dat dit gegeven de politieke elites dwingt tot samenwerking. Daalder legt daarbij meer de nadruk op de sociale pluri-

⁸⁵ Lijphart 1989, p.139-141.

⁸⁶ Lijphart komt in 1984 met de studie *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* waarin hij 21 landen met elkaar vergelijkt op het soort democratie. In 1999 herhaalt hij deze studie in *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*, maar nu met meer landen en in 2012 volgt een tweede bijgewerkte editie van deze studie.

⁸⁷ Lijphart 1989, p.142-143.

⁸⁸ Lijphart 1989, p.142-144.

⁸⁹ Lijphart 1989, p.151.

⁹⁰ Hoogenboom 1995, p.344.

formiteit, terwijl Koole, Ten Napel en Andeweg vooral wijzen op de partijpolitieke machtsverhoudingen en het feit dat geen enkele partij nog de meerderheid heeft verkregen. Door het ontbreken van echt grote politiek-bestuurlijke hervormingen, die het karakter van het politieke bestel hebben veranderd, is vanuit het beeld van Nederland als een land van minderheden te verwachten dat de consensuspolitiek ook na 1967 dominant is geweest.⁹¹

2.2.3 Consensuspolitiek en politieke kwesties

De hierboven behandelde studies gaven een indicatie van het elitegedrag na 1967. Deze studie poogt meer inzicht te geven in de juistheid van deze beelden en de continuïteit van het consensuele elitegedrag door te kijken naar de besluitvorming over concrete kwesties. Het is immers denkbaar dat bij bepaalde onderwerpen de spelregels van de consensuspolitiek wel toepasbaar zijn, maar dat op andersoortige kwesties de politieke elites gepolariseerd raken, de spelregels niet volgen en het niet lukt om een compromis te vinden.

In de literatuur over consensusdemocratie en *consociationalism* is voor deze problematiek relatief weinig aandacht geweest.⁹² Over het algemeen wordt in de literatuur geen kwalitatief onderscheid gemaakt tussen sociale, economische, etnische, religieuze, linguïstische of regionale kwesties.⁹³ Andeweg en G.A. Irwin geven desalniettemin in hun inleiding op het Nederlandse politiek en bestuur *Governance and politics of the Netherlands* aan dat bij sommige kwesties een compromis lastiger te bereiken is. Zij wijzen erop dat politieke elites in Nederland verschillende strategieën hebben indien ze geconfronteerd worden met politiek gevoelige kwesties. Dergelijke kwesties kunnen een grote druk op de nationale politiek leggen. Een mogelijke strategie om de strijd hierover te vermijden, zoals rond het loonbeleid, is om de beleidsverantwoordelijkheid ervoor te verplaatsen van het nationale niveau naar corporatistische en/of (zuilgebonden) maatschappelijke organisaties. Biedt 'functionele decentralisatie' geen uitweg, dan kunnen kwesties nog worden beslecht door het toepassen van de proportionaliteitsregel zodat het debat niet langer gaat over de inhoud maar over de verdeling van middelen. Decentralisatie en proportionaliteit hebben echter hun grenzen. Bij zwart-wit kwesties als abortus of dekolonisatie zijn deze spelregels volgens Andeweg en Irwin niet goed toepasbaar. In de Nederlandse politiek worden dergelijke kwesties over het algemeen vermeden, uitgesteld of gedepoliteerd, omdat besluiten daarover tot duidelijke winnaars en verliezers leiden en daarmee het consensusmodel van besluitvorming onder druk

⁹¹ Andeweg 1989.

⁹² Zowel J. Steiner als Lijphart hebben al decennia geleden bepleit om bij de studie naar *consociationalism* niet alleen te kijken naar de kenmerken van politieke systemen, maar ook naar concrete politieke kwesties en het elitegedrag. (Steiner 1981, p.348; Lijphart 1981, p.359.)

⁹³ Daalder 1974a, p.613-615.

zetten. Besluiteloosheid krijgt dan de voorkeur boven het beslechten van gevoelige kwesties per meerderheid van de stemmen.⁹⁴

Bestudeert men de literatuur over de politieke besluitvorming over vooral religieus-ethische kwesties, zoals abortus provocatus, dan komt in verschillende beschouwingen naar voren dat het buitengewoon lastig is, zo niet onmogelijk, om een inhoudelijk compromis te sluiten.⁹⁵ Het gaat hier dan over ethische kwesties die raken aan diepe levensbeschouwelijke – en dus ook religieuze – opvattingen over zedelijkheid, seksualiteit, huwelijk en over leven en dood. Het zijn vaak ‘zwart-wit’ kwesties, je bent voor of tegen en er is niet een duidelijke middenpositie waarop partijen elkaar kunnen vinden.⁹⁶ De dichotome aard van het vraagstuk gecombineerd met het principiële karakter ervan maken het zoeken naar een compromis moeilijker. Politici stuiten, ongeacht een tolerante en zakelijke grondhouding, op conflicterende levensbeschouwelijke visies en diepgewortelde overtuigingen. Het karakter of de aard van dergelijke religieus-ethische kwesties lijkt anders te zijn dan bijvoorbeeld sociaaleconomische kwesties. Deze kwesties zijn wellicht het beste te vergelijken met een dichotome variabele zonder een duidelijke middenpositie. Consensusgerichtheid, politieke samenwerking en compromisbereidheid worden dan bij uitstek op de proef gesteld. Daarentegen zouden sociaaleconomische kwesties minder problematisch voor de consensuspolitiek moeten zijn. Partijen kunnen immers makkelijker een compromis smeden door te schuiven in hun positie, een procentje erbij of eraf onderhandelen, om zo ergens in het midden uit te komen. Sociaaleconomische kwesties lijken dus minder dichotoom van karakter te zijn en zijn beter te vergelijken met een continue variabele. De veronderstelling van deze studie is daarom dat consensuspolitiek bij economische belangentegenstellingen eenvoudiger zou moeten zijn dan bij religieus-ethische kwesties.

Er lijken dus twee soorten politieke kwesties te zijn: kwesties die voortkomen uit (materiële) belangentegenstellingen én kwesties die ontspruiten uit conflicterende (immateriële) levensbeschouwelijke visies. Economische kwesties zijn vaak belangentegenstellingen en religieus-ethische kwesties zijn overwegend levensbeschouwelijk van aard.⁹⁷ Enige nuanceringen zijn toch gepast. Achter sociaaleconomische kwesties kunnen fundamentele ideologische en levensbeschouwelijke tegenstellingen schuilgaan. Denk in dezen aan de ideologisch geladen strijd tussen communisten

⁹⁴ Andeweg & Irwin 2014, p.41-43.

⁹⁵ Carter 1991; Law 1992; George 1997; George 1999; Wertheimer 1999; May 2005.

⁹⁶ Steiner stelt in dezen dat bijvoorbeeld de proportionaliteitsregel niet bij elke kwestie kan worden toegepast, omdat niet elk beleidsvraagstuk is te reduceren tot kwantificeerbare eenheden. (Steiner 1971, p.63.) Andeweg geeft ook het voorbeeld dat ‘decentralisatie of autonomie’ niet toepasbaar is bij een conflict over de economische ordening van een land: een socialistische subgroep kan immers niet de vrijheid krijgen om zelf over de nationale productiemiddelen te beschikken. (Andeweg 2000, p.523.)

⁹⁷ Kinning 2009 p.240-242.

en vrije marktideologen over de economische ordening van een land. Tegelijkertijd worden politieke posities in sociaaleconomische kwesties vaak ook ingegeven door diepe levensbeschouwelijke overtuigingen, de opbouw van het socialezekerheidsstelsel in twintigste eeuw is bijvoorbeeld niet los te zien van het 'christelijk-sociale denken' in protestantse en rooms-katholieke kringen.⁹⁸

Daarbij blijft het evenwel de verwachting van deze studie dat religieus-ethische kwesties over het algemeen méér dan sociaaleconomische kwesties de consensuspolitiek in een land problematiseren.

⁹⁸ Buijs 2009, p.68-101.

