



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

3 Onderzoeksopzet

Deze studie is erop gericht om de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur in de tweede helft van de twintigste eeuw te karakteriseren. Dit wordt gedaan door het politieke elitegedrag bij enkele van de centrale politieke kwesties in deze periode te beschrijven en te analyseren. Deze studie sluit hiermee aan bij de benadering van Lijphart, die stelde dat de spelregels van de pacificatiepolitiek waren af te leiden uit politieke crises en spanningen.⁹⁹ In paragraaf 3.1 volgt de casusselectie en in paragraaf 3.2 worden de politieke spelregels beschreven die gebruikt zullen worden voor de analyse van de besluitvorming.

3.1 Casusselectie

De politieke kwesties in deze studie zijn uitsluitend geselecteerd om een goede spreiding over de verschillende periodes en over de verschillende conflictdimensies te bewerkstelligen (paragraaf 3.1.1). Het karakter of de uitkomst van de besluitvorming noch de compromisbereidheid van de politieke elites in de gekozen kwesties speelde bij deze selectie een rol. Daarmee wordt gepoogd een goed beeld te krijgen van zowel de continuïteiten en veranderingen in het elitegedrag door de tijd heen en van de verschillen in de besluitvorming tussen de soorten kwesties. Het politieke elitegedrag wordt inzichtelijk gemaakt door het analyseren van parlementaire debatten (paragraaf 3.1.2) over enkele van grote kwesties in de Nederlandse politiek in de tweede helft van de twintigste eeuw (paragraaf 3.1.3).

3.1.1 Dominante conflictdimensies

In paragraaf 2.2.1 zijn op basis van de literatuur drie periodes onderscheiden: de periode van 1945 tot circa 1967 toen de pacificatiepolitiek op haar hoogtepunt was, een periode van politieke polarisatie vanaf circa 1967 tot 1982 en de periode daarna tot circa 2002 waarbij er sprake was van een restauratie van de consensuspolitiek.

Het 'lange jaar 2002' met de opkomst en moord op Fortuyn vormt het eindpunt van deze studie vanwege het doorbreken van een – althans in de Nederlandse context – nieuwe 'sociaal-culturele conflictdimensie' met andersoortige kwesties die het 'oude' partijsysteem deed destabiliseren.¹⁰⁰ Debet aan die veranderingen in het

⁹⁹ Lijphart 1968/2007, p.116.

¹⁰⁰ Electorale schommelingen zijn niet nieuw en het element van de 'electorale volatiliteit' maakt op zichzelf de verkiezingen van 2002 niet uniek, maar wel bijzonder. In het verleden waren bij de Tweede Kamerverkiezingen vaker electorale verschuivingen te zien, zoals in 1967 toen de confessionele partijen hun parlementaire meerderheid verloren en in 1994 toen vooral het CDA (en in minder mate de PvdA) stevig verloor en vervolgens buiten de regeringscoalitie bleef. De verkiezingen van 1967 en 1994 lijken toch vooral momenten te zijn waarbij de machtsverhoudingen binnen het 'oude' partijsysteem verschoven van de confessionele naar de seculiere partijen, maar

partijsysteem is volgens H. Kriesi het proces van ‘globalisering en denationalisatie’.¹⁰¹ Dit proces ziet hij als een ‘*critical juncture*’ die tot een ingrijpende transformatie leidt van de partijsystemen in heel West-Europa.¹⁰² Het globaliseringsproces schept een nieuwe structurele scheidslijn in de samenleving tussen ‘winnaars’ en ‘verliezers’ van de globalisering.¹⁰³ Dit werkt vervolgens door in de structuur van de partijcompetitie en het op de agenda komen van nieuwe kwesties van immigratie, integratie, nationale identiteit, Europese integratie tot vrijhandel. In de Nederlandse context waren het vooral de nieuwe rechts-populistische partijen – eerst de Lijst Pim Fortuyn (LPF) en later de Partij voor de Vrijheid (PVV) – die na 2002 het partijsysteem ‘destabiliseerden’.¹⁰⁴

Het meenemen van de periode na 2002 zou dus dwingen tot het bestuderen van allerlei ‘nieuwe’ en andersoortige kwesties om daarmee de mate van consensuspolitiek te kunnen bepalen. Niet onproblematisch is daarbij dat de positiebepaling van de verschillende partijen binnen de politieke families op deze nieuwe kwesties (vooralsnog) minder eenduidig is: de nieuwe scheidslijnen lopen tussen de oude en nieuwe partijen, maar ook dwars door de ‘traditionele’ partijen heen. Doordat de initiële posities op de ‘sociaal-culturele conflictdimensie’ van de verschillende partijen minder duidelijk zijn, wordt het lastiger om goed zicht te krijgen op het proces van consensusvorming. Een proces dat niet alleen over een enkel wetsontwerp en debat gaat, maar zich over jaren kan uitstrekken. Daarbij verschilt de politieke ruimte na 2002 met de periode van 1945 tot circa 2002, toen de grote partijen, die met elkaar coalities vormden, eenvoudiger te verdelen waren op basis van de twee dominante conflictdimensies: de sociaaleconomische links-rechts dimensie en de religieus-ethische progressief-conservatief dimensie.¹⁰⁵ In figuur 2 zijn de posities van de partijen in de tweede helft van de twintigste eeuw vereenvoudigd weergegeven. Kwesties op de sociaaleconomische dimensie gaan over de mate van inkomenshervreiding en de omvang van de sociale zekerheid, terwijl de religieus-ethische conflictdimensie manifest wordt in vraagstukken over onderwijsvrijheid, zondagsrust en medische ethiek.

Voor 1967 vielen de politieke tegenstellingen grotendeels samen met de tegenstellingen in de verzuilde Nederlandse samenleving.¹⁰⁶ Na 1967 vond er een proces van ontzuiling plaats en zwakten de tegenstellingen op sociaal niveau af. Hierdoor

een transformatie van het partijsysteem op het niveau van de conflictdimensies volgde toen niet. Bij de verkiezingen van 2002 gebeurde dit wel met de doorbraak van de ‘nieuwe’ culturele conflictdimensie die de competitie tussen partijen structureert. (Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2016, p.1-5, 17-20; Aarts & Thomassen 2008, p.229-231.)

¹⁰¹ Kriesi 2014, p.58.

¹⁰² Kriesi e.a. 2006, p.921.

¹⁰³ Kriesi 2014, p.61.

¹⁰⁴ Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2016, p.18-19.

¹⁰⁵ Van Wijnen 2000, p.140-142.

¹⁰⁶ Lijphart 1968/2007, p.35.

SOCIAALECONOMISCHE DIMENSIE

		<i>Herverdeling (links)</i>	<i>Neutraal (centrum, gematigd rechts)</i>	<i>Laissez-faire (rechts)</i>
RELIGIEUS-ETHISCHE DIMENSIE	<i>Niet-godsdienstig (progressief)</i>	Sociaaldemocratische partijen, radicaal linkse partijen, progressief liberale partijen (I)		Conservatief liberale partijen (III)
	<i>Godsdienstig (conservatief)</i>		Christendemocratische partijen, orthodoxchristelijke partijen (II)	

Figuur 2 *Posities politieke partijen op de dominante conflict dimensies.* Bron: Van Wijnen 2000, p.141.

verloor het ‘gestructureerde model’ van kiesgedrag met ‘sociale klasse’ en ‘religie’ als belangrijkste voorspellers langzaam zijn voorspellende waarde¹⁰⁷ en vond er een gestage ‘unfreezing’ van het partijstelsel plaats.¹⁰⁸ Dit betekende niet dat na 1967 de partijcompetitie niet langer werd bepaald door de conflict dimensies die hun oorsprong vinden in de sociologische grootheden van religie en sociale klasse. De ‘oude’ scheidingslijnen hadden tot de ontwikkeling van verschillende politieke ideologieën geleid die zelfs met het minder relevant worden van de sociale scheidingslijnen en de veranderende politieke machtsverhoudingen het politieke landschap zouden blijven domineren.¹⁰⁹ De politieke strijd tussen de partijen ging dus ook na de verzuiling vooral over religieus-ethische (godsdienstige) vraagstukken en sociaaleconomische herverdelingsvraagstukken.¹¹⁰ Daarom is het aannemelijk dat niet alleen in de periode voor 1967, maar ook in de decennia daarna – en dus ook na 1982 – de kwesties op de ‘oude’ conflict dimensies de meeste potentie hadden om de politieke besluitvorming onder druk te zetten.

¹⁰⁷ Het waren vooral de Tweede Kamerverkiezingen van 1967, 1994 en 2002 die dit proces blootlegden. (Irwin & Van Holsteyn 1997, p.95; Van Holsteyn & Irwin 2003, p.48, 53.)

¹⁰⁸ Nederland werd lang gezien als een prototype van een ‘frozen party system’. (Lipset & Rokkan 1967; Aarts & Thomassen 2008, p.203.)

¹⁰⁹ Aarts & Thomassen 2008, p.207-210; Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2007, p.290.

¹¹⁰ H. Pellikaan, S.L. de Lange & T. van der Meer hebben erop gewezen dat elke partijfamilie een min-of-meer coherente politieke filosofie had geformuleerd met ‘passende’ antwoorden op de kwesties die speelden op de dominante conflict dimensies. Dit werd dan versterkt doordat de belangrijkste partijen binnen de families (CDA en voorlopers, PvdA en VVD) in wisselende coalities regeerden en ‘afspraken’ maakten over de verschillende kwesties op deze dimensies. Politieke uitdagers die nieuwe onderwerpen agendeerden als democratisering (D’66) of milieu (PPR en later Groen-Links) werden uiteindelijk gedwongen om zich naar de dominante conflict dimensies te schikken. Het gevolg was dat de politiek-ideologische competitie tussen de partijen nog lang na de jaren zestig vastlag. (Pellikaan, De Lange & Van der Meer 2007, p.290-298.)

Deze studie richt zich dus op de tweede helft van de twintigste eeuw, omdat er twee conflict-dimensies dominant waren. Daarbij kan er worden verondersteld dat deze dimensies ook dominant waren voor en na de in de literatuur genoemde kantelpunten (1967 en 1982).

3.1.2 Parlementaire debatten

De politieke kwesties op de twee dominante conflict-dimensies in de tweede helft van de twintigste eeuw worden bestudeerd aan de hand van parlementaire debatten. De Handelingen en de Kamerstukken van de Staten-Generaal zijn voor deze studie de belangrijkste bronnen. Drie redenen zijn hiervoor te geven.

Een eerste formele reden is dat de samenwerking, de consensusvorming en het sluiten van compromissen tussen de verschillende politieke partijen in laatste instantie altijd gebeuren in het samenspel tussen regering en parlement. Het feit dat een groot deel van het besluitvormingsproces plaatsvindt buiten de parlementaire arena in ambtelijke commissies, formele adviescolleges of tijdens informele overleggen tussen de verschillende fracties of tussen fractievoorzitters en bewindslieden is niet problematisch voor deze studie. De laatste en ook belangrijkste stap van de besluitvorming vindt immers altijd plaats in het parlement.¹¹¹ Als medewetgevers moeten de leden van de Staten-Generaal in het openbaar over nieuwe wetten of wetswijzigingen stemmen en vanuit hun controlerende taak zien zij toe op de uitvoering van het staande regeringsbeleid. Dit geldt evenzeer voor die kwesties waarover geen politiek conflict is en als een hamerstuk en dus zonder debat worden afgehandeld, als voor die grote principiële en politiek gevoelige kwesties waarvoor de publieke tribunes volstromen.

Een tweede inhoudelijke reden is dat de Staten-Generaal naast een formeel besluitvormingsorgaan ook kunnen worden gezien als het kristallisatiepunt van politiek-ideologische en sociaal-maatschappelijke tegenstellingen. Het vormt de arena waar de politieke elites, in deze studie de ministers, staatssecretarissen en de leden van de Tweede en Eerste Kamer, uiteindelijk in het openbaar de grote politieke kwesties uitvechten, beslechten en in dit 'belangrijkste forum der publieke opinie' verantwoording afleggen over hun keuzes.¹¹² In alle redelijkheid kan daarbij worden verwacht dat de door de Kamerleden in het parlement verwoorde standpunten doorgaans representatief zijn voor de posities van hun partij. Afwijkingen van het partijstandpunt en mogelijke compromissen en deals in coalitieverband zullen altijd van de betrokken politici enige mate van toelichting en uitleg vereisen naar de eigen

¹¹¹ Lijphart wees er al op dat van volledige beslotenheid tijdens de pacificatiepolitiek geen sprake was en dat het parlement de plaats was waar de politieke zaken in het openbaar werden behandeld. (Lijphart 1968/2007, p.124-127.)

¹¹² Lijphart 1968/2007, p.124.

partij en het electoraat. Bij de grote, meer gepolariseerde politieke kwesties, is de noodzaak hiertoe waarschijnlijk groter dan bij de dagelijkse kwesties. De verwachting is dat in de parlementaire debatten politici dan ook hun oordeel zullen vellen over het proces en de uitkomst van de politieke besluitvorming. De parlementaire behandeling zal dan duidelijk maken in hoeverre men het besluitvormingsproces rechtvaardig vond en in welke mate men de uitkomst van de besluitvorming steunde.

Voor het bestuderen van parlementaire documenten is er ten derde ook een praktische reden. Het onderzoek bestrijkt een periode van een halve eeuw en meerdere politieke kwesties. De beschikbaarheid en volledigheid van het bronnenmateriaal is een belangrijke voorwaarde voor een consistente analyse van het elitegedrag. In de te bestuderen periodes zijn alle parlementaire documenten openbaar en goed toegankelijk. Parlementaire documenten zullen de primaire bronnen zijn. Opiniestukken van politici, rapporten en visiedocumenten van politieke partijen zijn in dezen secundair. Aanvullend op de parlementaire documenten wordt wel gebruik gemaakt van secundaire literatuur over de politieke kwesties, parlementair-historische overzichtswerken, journalistieke verslagen en (auto)biografieën van politici om de kwesties in de juiste politiek-historische context te kunnen plaatsen.

Hoe in deze studie door het bestuderen van parlementaire debatten de spelregels van de politiek op het spoor kunnen worden gekomen wordt behandeld in paragraaf 3.2.3.

3.1.3 Politieke kwesties

De te bestuderen politieke kwesties zijn idealiter in ongeveer gelijke mate verdeeld over de twee conflictdimensies en de drie periodes (tabel 2, p.48). Ook is het zaak dat er enige spreiding is binnen de periodes, zodat er een completer beeld ontstaat van de gehele te bestuderen periode. Hierbij is het van belang dat de politieke elites in de Staten-Generaal over de kwestie hebben gedebatteerd. Dit kan zijn over het staande beleid, een affaire, een beleidswijziging of over nieuwe wetgeving. De voorkeur gaat echter uit naar het laatste: de wetgevingsdebatten. De gehele parlementaire behandeling kan dan worden geanalyseerd, vanaf het moment dat de kwestie op de politieke agenda belandde tot en met de stemming over het wetsvoorstel in het parlement. Daarbij is de veronderstelling dat een kwestie pas echt van politiek belang wordt als er vanuit het parlement of de regering een gevolg wordt gegeven aan het 'oplossen' van de kwestie door een wetswijziging voor te stellen. Deze laatste fase van de parlementaire behandeling kan als belangrijkste worden beschouwd, omdat hier de uitkomst van de besluitvorming duidelijk wordt en politici verantwoording af zullen leggen over het al dan niet steunen van het voorstel. Daarom worden de politieke kwesties in deze studie geordend op basis van het jaar van de afronding van de besluitvorming. De parlementaire behandeling vormt dus zowel het start- als

het eindpunt van elke analyse en moet daarmee inzicht geven in zowel het proces als de uitkomst van de besluitvorming.

Sociaaleconomische dimensie

Een van de belangrijkste onderwerpen op de sociaaleconomische dimensie is de sociale zekerheid. Het socialezekerheidsstelsel wordt wel het hart van de moderne verzorgingsstaat genoemd en is daardoor altijd een centraal aandachtspunt geweest van de sociaaleconomische politiek na 1945.¹¹³ Het is in potentie ook een bijzonder gevoelig onderwerp. De sociale zekerheid raakt namelijk aan de materiële en immateriële voorwaarden van de samenleving. Het gaat over belangrijke waarden als solidariteit, sociale rechtvaardigheid, gelijkheid en individuele ontplooiingsmogelijkheden.¹¹⁴ Tegelijkertijd vormt de sociale zekerheid een centrale pijler van een moderne democratie, doordat zij bijdraagt aan het corrigeren van ‘*market-failures*’ door het herverdelen van inkomens en sociale goederen die niet uitsluitend in de vrije markt tot stand komen.¹¹⁵ Een groot deel van de bevolking heeft direct of indirect baat bij de sociale zekerheid en de verzekering tegen risico’s als ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom.¹¹⁶ De sociale zekerheid neemt dan ook een substantieel deel van de nationale welvaart in beslag. Het heeft hierdoor grote invloed op de economische huishouding van een land. Keuzes ten aanzien van de sociale zekerheid beïnvloeden niet alleen de inkomenspositie van werklozen, arbeidsongeschikten of gepensioneerden, maar ook de loonontwikkeling, de lastendruk van burgers en bedrijven, de overheidsfinanciën en uiteindelijk ook de werkgelegenheid en de economische groei.¹¹⁷

Voor de eerste periode van circa 1945 tot 1967 zijn twee kwesties geselecteerd. De eerste kwestie gaat over de institutionele ordening van de sociale zekerheid. Het zogenaamde ordeningsdebat speelde van 1943 tot 1956.¹¹⁸ Het uitbouwen na 1945 van het stelsel van sociale zekerheid kon op een relatief breed draagvlak rekenen, maar over de wijze waarop dat moest gebeuren was er politieke strijd.¹¹⁹ In de parlementaire geschiedenis was dit het moment waarop de politieke elites – in de bijzondere naoorlogse context van de wederopbouw – een besluit moesten nemen over de inrichting van een modern sociaal zekerheidsstelsel dat in de decennia daarna verder vorm zou krijgen. De politiek was in het bijzonder verdeeld over de vraag naar het soort sociale verzekeringen (volks- versus werknemersverzekeringen) en over de rol van

¹¹³ Bannink 2004, p.51; Schuyt 1991, p.3-17.

¹¹⁴ Van der Veen 2004, p.28-30; Schuyt 1991, p.3-5.

¹¹⁵ Vgl. Thoenes 1971, p.124; Van der Veen 2004, p.36-41; Esping-Andersen 1990, p.9-12.

¹¹⁶ Bannink 2004, p.65.

¹¹⁷ Luiten van Zanden 1997, p.97-102; Kersbergen & Vis 2006, p.296-319.

¹¹⁸ Op de achtergrond van dit ordeningsdebat speelde de vraag naar de corporatistische inrichting van de economie.

¹¹⁹ Van der Veen 2004, p.33-36; Kersbergen & Vis 2006, p.301.

de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties in de uitvoering. Deze tegenstellingen keerden begin jaren vijftig vooral terug in de politieke besluitvorming over de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) die in 1952 werd aangenomen, maar nog tot zeker het midden van de jaren vijftig bleef de kwestie spelen.

Het debat over de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), die in 1966 werd aangenomen, is de tweede kwestie voor deze periode. De wet staat symbool voor de snelle uitbouw van de sociale zekerheid tegen de achtergrond van een economische hoogconjunctuur en de inzetende sociaal-culturele veranderingen van 'de jaren zestig'. In ongeveer twee decennia na 1945 werd het bouwwerk van de sociale zekerheid vrijwel voltooid. In het debat over de WAO werden keuzes gemaakt over het karakter van de sociale zekerheid, dat in deze jaren verschoof van een verzekering tegen professionele risico's naar sociale risico's. Het Nederlandse socialezekerheidsstelsel zou mede hierdoor één van de meest genereuze stelsels van Europa worden.¹²⁰

Voor de periode van 1967 tot 1982 is gekozen voor de parlementaire behandeling van de Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW) waarover men in 1975 debatteerde. De AAW moest het gebouw van de sociale zekerheid voltooiën. Het betrof de laatste grote sociale verzekering die werd ingevoerd. De AAW was evenals de WAO een verzekering die een belangrijk deel van de bevolking zou verzekeren. Naast een substantieel deel van het nationaal inkomen waren er ook grote (electorale) belangen mee gemoeid. De behandeling van de AAW vond, anders dan eerdere grote sociale wetgevingsdebatten, plaats tegen de achtergrond van een economische laagconjunctuur.

De hervorming van de sociale zekerheid komt in de periode na 1982 prominent op de politieke agenda te staan. Het genereuze socialezekerheidsstelsel stuitte steeds meer op zijn economische grenzen en een periode van verbouwing op verbouwing volgde die tot zeker het begin van de nieuwe eeuw zou duren. De belangrijkste en meest ingrijpende hervormingsvoorstellen betroffen de Stelselherziening (1982–1986) en de Wet Terugdringing Beroep Arbeidsongeschiktheidsregelingen (Wet TBA) (1991–1993). In deze debatten stonden twee vraagstukken centraal: die van de directe betaalbaarheid van de sociale zekerheid en die over de beheersbaarheid van het aantal uitkeringsgerechtigden en dan met name het aantal arbeidsongeschikten.¹²¹

¹²⁰ Bannink 2004, p.59-60; Kersbergen & Vis 2006, p.308-309.

¹²¹ Bannink 2004, p.69-75.

Tabel 2 *Casusselectie per conflictdimensie en periode*

Conflictdimensies	1945–1966	1967–1981	1982–2002
Sociaaleconomisch	OSV (1949–1952) WAO (1963–1966)	AAW (1973–1976)	Stelselherziening (1982–1986) Wet TBA (1991–1993)
Religieus-ethisch	Crematiewetgeving (1949–1955)	Abortuswetgeving (1965–1982)	Euthanasiewetgeving (1973–2002)

Religieus-ethische dimensie

Het is opvallend dat in de decennia voor 1967 relatief weinig religieus-ethische kwesties op de politieke agenda stonden.¹²² In 1953 was er enige strijd over de wijziging van de Zondagswet en enkele jaren later volgde in 1955 een debat over de wijziging van de Crematiewet. Er is er wel op gewezen dat deze vraagstukken illustratief zijn voor de consensuele besluitvorming in die jaren en dat de kwesties volgens de spelregels van de pacificatiepolitiek werden beslecht.¹²³ De vraag is of dit daadwerkelijk het geval is geweest. Uiteindelijk zijn het twee vergelijkbare ethische kwesties, maar is er voor gekozen om het crematiedebat te bestuderen, omdat deze kwestie, evenals de geselecteerde kwesties na 1967, gaat over een vraagstuk op het grensvlak van leven en dood.

Na 1967 stonden op de religieus-ethische dimensie namelijk twee klassieke ethische kwesties prominent op de politieke agenda: abortus provocatus en actieve euthanasie. Deze medisch-ethische kwesties over de grenzen van leven en dood zijn in potentie bijzonder politiek gevoelig. Ze gaan over de diepste vragen rondom het menselijke bestaan en raken aan fundamentele waarden als menselijke waardigheid, beschermwaardigheid van het leven en het zelfbeschikkingsrecht. De verwachting is dat bij deze thematiek de diepere politieke en levensbeschouwelijke tegenstellingen tussen de partijen versterkt naar voren zullen komen en daardoor een grote uitdaging vormen voor de consensuspolitiek. Vanaf het midden van de jaren zestig belandden achtereenvolgens eerst abortus (1965–1982) en daarna geleidelijk eutha-

¹²² Het aantal religieus-ethische kwesties in de naoorlogse decennia is relatief klein in vergelijking met de jaren tussen de twee oorlogen en de jaren van de paarse kabinetten (1994–2002). In het interbellum waren er verschillende kwesties, o.a. over crematie (1919–1920), de Staatsloterij (1920), de Bioscoopwet (1924–1926), het debat over de vaccinatiewetgeving (1927) de goedkeuring van de statuten Nieuw-Malthusiaanse Bond (NMB) in 1927 en de initiatiefwet winkeltijden in 1933. Gedurende de acht paarse jaren werden verschillende ethische wetsvoorstellen aangenomen waaronder de: Winkeltijdenwet (1996), de Wet openstelling huwelijk (homohuwelijk) (2000) en een wijziging van de euthanasiewetgeving (2001).

¹²³ Ramakers 1998, p.33-52.

nasie (1976–2002) op de politieke agenda. Vanuit het kabinet en het parlement kwamen meerdere wetsvoorstellen en volgden verschillende wetgevingsdebatten.

Er is gekozen voor het analyseren van een overzichtelijk aantal politieke kwesties, omdat voor een goed inzicht in het karakter van de besluitvorming enige context gewenst is. De geselecteerde kwesties geven vanzelfsprekend geen totaalbeeld van de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur. Zij kunnen echter wel belangrijke aanwijzingen geven over de mate van consensuspolitiek. Als abortus, euthanasie of de hervorming van de sociale zekerheid niet op consensuele wijze zijn beslecht, dan is het immers bijzonder lastig vol te houden dat de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur in tweede helft van de twintigste eeuw onverkort valt te scharen onder het consensusmodel van besluitvorming, zelfs indien andere vraagstukken rondom oorlog en vrede, milieu of dekolonisatie en allerlei andere sociaaleconomische kwesties wel op consensuele wijze zijn beslecht.

3.2 Politieke spelregels

De ‘spelregels van de politiek’ in deze studie vormen, evenals bij Lijphart, het instrument om het gedrag van de politieke elites te analyseren. Om scherp te krijgen waar deze studie precies naar kijkt worden in paragraaf 3.2.1 de politieke spelregels gedefinieerd en geplaatst binnen het geheel van het geschreven en ongeschreven staatsrecht en politieke conventies, die zowel de verhouding tussen de regering en het parlement als het gedrag van de politieke elites vormgeven. Vervolgens wordt het verschil in het soort politieke spelregels in paragraaf 3.2.2 gerelateerd aan de twee aan elkaar tegengestelde democratie-opvattingen. Daarna wordt in paragraaf 3.2.3 een analysekader van consensus- en meerderheidsregels opgesteld voor de analyse van de parlementaire debatten.

3.2.1 Staatsrecht, conventies en politieke spelregels

Volgens Lijphart behoren de spelregels tot de ‘*role culture*’ van de politieke elites en niet tot de ‘*mass culture*’ van de bevolking. Tijdens de verzuiling rustten de spelregels van de pacificatiepolitiek dan ook niet op een brede nationale consensus over hoe de politieke besluitvorming vorm moest krijgen. Voor Lijphart bestaan de spelregels van de politiek uit ‘algemene houdingen en instellingen ten aanzien van de politiek en uit regels omtrent de werkwijze in de politieke besluitvorming’. Het betreffen volgens hem dus *geen* formele, wettelijk voorgeschreven of vastgestelde regels, zoals het constitutioneel recht.¹²⁴ Deze politieke spelregels dient men niet te verwarren met het ongeschreven staatsrecht dat samen met het geschreven staatsrecht voor een belangrijk deel de werking en ordening van het Nederlandse politieke bestel bepaalt.

¹²⁴ Lijphart 1968/2007, p.116.

Verschillende auteurs wijzen dan ook op een categorie tussen het constitutionele recht en de politieke praktijk. Onder deze tussenlaag worden allerlei ‘conventies’ geschaard: van sociale gewoontes, fatsoensnormen, geïnternaliseerde gedragspatronen, stelregels, tradities en gebruiken, parlementaire mores, symbolisch geladen rituelen, informele afspraken, procedure- en benoemingsregels tot machtspolitieke gedragsregels die het gedrag van de politieke elites en de verhouding tussen politieke instituties vormgeven.¹²⁵ De spelregels van de politiek zouden aan deze lijst toegevoegd kunnen worden. Een gemene deler van al deze concepten is dat ze een politieke cultuur proberen te beschrijven die naast het staatsrecht medebepalend is voor de politieke besluitvorming.¹²⁶ De veelheid aan concepten maakt het er niet overzichtelijker op. C. Hoetink komt met een nuttige categorisering door onderscheid te maken tussen culturele, constitutionele en politieke conventies die allemaal het gedrag van politieke elites structureren.¹²⁷

Culturele conventies zijn minder van belang voor de werking van de politieke besluitvorming, maar wel voor de legitimiteit van politieke instituties.¹²⁸ Onder culturele conventies zijn allerlei hoffelijkheidsregels in het parlementaire verkeer te scharen zoals het spreken via de Kamervoorzitter of verschillende parlementaire fatsoensregels, zoals de regel dat ministers en staatssecretarissen niet de parlamentsvloer mogen betreden.¹²⁹

Constitutionele conventies zijn van een andere orde. Het waren vooral L.F.M. Verhey en voor hem J.Th.J. van den Berg die wezen op het bestaan van conventies die het gedrag van politieke instituties, zoals de regering, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, reguleren.¹³⁰ Dergelijke constitutionele conventies behoren niet tot het staatsrecht, maar ze zijn wel van belang voor het staatsrecht omdat ze invulling geven aan het constitutionele kader en in samenhang met dat kader worden ontwikkeld.¹³¹ Constitutionele conventies zijn volgens Verhey vooral van belang vanwege hun ordende werking, waardoor het politieke proces soepeler verloopt, en ter bescherming van minderheden, omdat zij ertoe bijdragen dat minderen gehoord worden.¹³² Echter, het probleem bij

¹²⁵ Lijphart 1968/2007, p.116-130; Bellekom 1995, p.183-201; Van den Berg 1990; Van den Berg 2016, p.41-49; Verhey 2014; Geertjes & Verhey 2016.

¹²⁶ Hoetink 2016, p.15.

¹²⁷ Hoetink 2016, p.25-27, zie ook Hoetink 2018, p.16-20.

¹²⁸ Te Velde 2016, p.29-40; Geertjes & Verhey 2016, p.145.

¹²⁹ Hoetink 2016, p.25-27.

¹³⁰ Verhey en Bellekom hebben het in dezen over conventies, terwijl Van den Berg vooral de vergelijkbare term stelregels gebruikt: ‘normen van politieke moraal en van staatsrecht’. (Van den Berg 1990; Bellekom 1995; Verhey 2014.) Het is in de discussie over conventies het wachten waard op de nog te publiceren dissertatie over constitutionele conventies van G.J.A. Geertjes die waarschijnlijk zal verschijnen onder de titel *Staatsrecht en conventie. Een studie naar de samenhang tussen geschreven en ongeschreven regels in de Nederlandse constitutie*.

¹³¹ Geertjes & Verhey 2016, p.9.

¹³² Verhey 2014, p.8.

dit laatste is volgens Verhey, dat als louter de machtsverhoudingen bepalend zijn, en niet ook allerlei conventies, de kans groot is dat minderheden niet gehoord zullen worden.¹³³ Een belangrijke maatstaf voor een constitutionele conventie is voor Verhey dat deze inpasbaar moet zijn in het ‘constitutionele recht’ en ‘moet beantwoorden aan de constitutionele logica.’¹³⁴ Voorbeelden van constitutionele conventies zijn volgens Verhey de terughoudende opstelling van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer¹³⁵, de ondertekening van wetten door de Koning en de groeiende parlementaire invloed op de kabinetsformatie, die ook geleid heeft tot een ander formatieproces.¹³⁶

Politieke conventies zijn feitelijk synoniem aan de spelregels van de politiek zoals Lijphart deze gebruikt. Het centrale onderscheid tussen constitutionele conventies en politieke conventies is dat de eerste vooral gaan over de verhouding tussen de politieke instituties en een aanvulling vormen op het staatsrecht, terwijl politieke conventies of spelregels van de politiek gaan over de onderlinge verhouding tussen de politieke elites en partijen en hun houding ten opzichte van de politieke besluitvorming. Spelregels gaan dus primair over het gedrag van de politieke elites.

Dit sluit aan bij de omschrijving van Th.L. Bellekom, die evenals Lijphart met een relatief ruime omschrijving komt van wat de spelregels kunnen zijn. Hij ziet deze als ‘politieke fatsoensnormen, morele conventies, parlementaire praktijk of gedragsregelmaat.’¹³⁷ Een engere omschrijving komt van Van den Berg. Voor hem zijn spelregels van de politiek vergelijkbaar met ‘wetmatigheden’, zoals we die kennen uit de ‘speltheorie’, die worden bepaald door de bestaande machtsverhoudingen.¹³⁸ Politici bepalen dus of een spelregel wordt gevolgd of dat men ervan afwijkt. Veranderen de politieke machtsverhoudingen, dan kunnen ook de spelregels veranderen. Spelregels moeten volgens Van den Berg dan ook niet normatief worden geïnterpreteerd. Het zijn voor hem geen informele normen.¹³⁹ Dit zou betekenen dat als er een simpele meerderheid is op een bepaalde kwestie, deze meerderheid uiteindelijk bepalend zal zijn, de macht van het getal gaat dan voor de macht van de moraal.

¹³³ Verhey 2014, p.8-9.

¹³⁴ Verhey 2014, p.7; Hoetink wijst erop dat, indien dit laatste punt van Verhey juist is, constitutionele conventies niet louter bepaald worden door politieke machtsverhoudingen, maar ook door een objectiverend oordeel van staatsrechtgeleerden. (2016, p.25.)

¹³⁵ De conventie is dat de senatoren wetsvoorstellen primair beoordelen op de rechtmatigheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid en alleen om zwaarwegende kwaliteitsgronden een wetsvoorstel zullen afwijzen. Doublures van de meer politieke wetgevingsdebatten moeten immers worden voorkomen en daarom ligt het primaat van de besluitvorming bij de Tweede Kamer. Dit wordt gemotiveerd doordat de Eerste Kamer in de Grondwet als tweede in volgorde wordt genoemd, getrapt wordt gekozen en minder bevoegdheden heeft. (Verhey 2014, p.15-17.) Ook Van den Berg erkent deze conventie, maar stelt tevens de vraag wat precies die terughoudendheid inhoudt. (Van den Berg 2016, p.47.)

¹³⁶ Verhey 2014, p.7, 11-12.

¹³⁷ Bellekom 1995, p.192.

¹³⁸ Van den Berg 1990, p.6; Van den Berg 2016, p.43.

¹³⁹ Van den Berg 2016, p.43.

De dominante set van spelregels lijkt dus mede te worden bepaald door de politieke machtsverhoudingen, alleen het is de vraag in hoeverre er sprake is van een dwingende wetmatigheid. In een democratie kunnen de politieke elites immers besluiten de simpele machtsverhoudingen *niet* leidend te laten zijn, maar bepaalde normatieve overwegingen – zoals het belang van de minderheid – mee te nemen in de besluitvorming. Politieke spelregels zouden daarom weleens meer voluntaristisch bepaald kunnen zijn dan veelal wordt voorgesteld. De politieke elites kunnen er immers voor kiezen om tegen de bestaande machtsverhoudingen in te gaan en niet de macht van het getal leidend te laten zijn of ze kunnen ervoor kiezen om zich te schikken naar de gegeven machtsverhoudingen en welbewust een simpele meerderheid na te streven.

3.2.2 Politieke besluitvormingsregels per democratiemodel

Twee soorten ‘politieke conventies’ of ‘spelregels van de politiek’ zou men kunnen onderscheiden: consensusregels en meerderheidsregels. Het zijn informele besluitvormingsregels, die corresponderen met twee tegengestelde democratieopvattingen, die teruggaan op de vraag door wie en op welke wijze in een democratie besluiten worden genomen. Is dit de meerderheid plus één (aggregatief model) of dient er zoveel mogelijk overeenstemming te zijn tussen de burgers (integratief model).¹⁴⁰ De omgang met pluriformiteit en de vraag hoe politieke elites (potentieel) conflictueuze tegenstellingen moeten beslechten is een oude politieke vraag.¹⁴¹ In elke staat is er sprake van zowel dissensus als consensus: het volk – en in het verlengde daarvan de politieke elites – is namelijk nimmer één geheel. Mocht een dergelijke utopie van absolute eensgezindheid ooit worden verwezenlijkt, dan wordt elke vorm van politieke besluitvorming overbodig. Door die pluriformiteit zijn binnen elke politieke gemeenschap centrifugale krachten aan het werk, maar welke tegenstelling dominant is, hoe diep de tegenstellingen zijn¹⁴² en hoe de politieke elites deze trachten te overbruggen, verschilt per tijd en plaats.¹⁴³ Pluriformiteit is daarmee een voorwaarde voor politiek.¹⁴⁴

Dit leidt tot een puzzel: een zekere diversiteit aan opvattingen is de *‘lifeblood of democracy’*, maar tegelijkertijd kan een te veel aan diversiteit leiden tot verdeeldheid over de politieke koers en daarmee vormt het ook een mogelijke bedreiging voor de politieke stabiliteit en de sociale vrede.¹⁴⁵ De geschiedenis geeft dan ook vele voor-

¹⁴⁰ Hendriks 2008, p.41.

¹⁴¹ Lijphart 2012, p.1-3; Thomassen,1992, p.57.

¹⁴² Ook Lijphart ziet zowel de mate van homogeniteit en heterogeniteit als die van politieke samenwerking en competitie als continue variabelen. (Lijphart 1969a, p.224.)

¹⁴³ Thomassen 1992, p.57.

¹⁴⁴ Arendt 1958/1998, p.7; Van Gunsteren 1992, p.20-21.

¹⁴⁵ Andeweg 2000, p.509.

beelden van klassenstrijd, religieuze twisten, botsende economische belangen en de onderdrukking van religieuze en etnische groepen. Zeker twee politieke vraagstukken vloeien voort uit deze puzzel. De eerste gaat over de grenzen van de pluriformiteit en over de vraag in hoeverre de inwoners van een staat iets gemeenschappelijks moeten hebben.¹⁴⁶ Hoe groot moet het minimum aan homogeniteit zijn en waar liggen de grenzen van de heterogeniteit van de samenleving? Liggen deze twee uitersten dicht bij elkaar of ver uit elkaar? Hoeveel verscheidenheid en sociale tegenstellingen kan een politieke eenheid verduren? Wat voor een soort consensus is vereist? Wanneer dreigt het gevaar van tweedracht, revolutie en politieke ontbinding?¹⁴⁷ Deze studie gaat niet direct hierover, maar over een tweede vraagstuk dat in het verlengde ligt van het eerste en gaat over de vraag naar de politieke omgang in een democratie met pluriformiteit. Wat doet de politiek als er een verschil van mening is over de politieke koers? Hoe geeft men dan de besluitvorming vorm? Wat zijn dan de formele en informele besluitvormingsregels waarlangs men het politieke spel speelt? Streeft men in de besluitvorming de kleinst mogelijke meerderheid na of een zo groot mogelijke meerderheid? En hoe gaat de meerderheid om met de minderheid en hoe beteugelt men het gevaar van de heerschappij van de meerderheid?

De omgang met deze spanning tussen meerderheid en minderheid valt samen met twee democratieopvattingen die elk een eigen politieke besluitvormingslogica kennen.

De eerste opvatting is die van het meerderheidsmodel van politieke besluitvorming of *populistic democracy* zoals R.A. Dahl het aanduidt.¹⁴⁸ In deze democratieopvatting is de meerderheidsregel – de helft plus één – voldoende legitiem. Op basis van de gelijkheid van eenieder telt namelijk elke stem even zwaar en als een minderheid een besluit zou kunnen tegenhouden, dan zou dat betekenen dat haar stem zwaarder weegt. Dit wordt vanuit deze democratieopvatting als bijzonder ondemocratisch beschouwd, omdat hiermee de gelijkheid tussen de politieke leden wordt opgeheven. De enige besluitvormingsregel die de politieke gelijkheid van burgers garandeert is daarom de meerderheidsregel. In beginsel heeft de meerderheid in het meerderheidsmodel de volledige soevereiniteit.

Hiertegenover staat een tweede opvatting die meer samenvalt met het consensus-model van politieke besluitvorming. Dit is volgens Dahl de zogenaamde republikeinse of madisoniaanse democratieopvatting die probeert een oplossing te vinden voor het gevaar dat in een democratie de meerderheid heerst over de minderheid. Meerderheidstirannie ligt altijd op de loer als in de politiek deelbelangen gaan

¹⁴⁶ Aristoteles 2008, *The politics*, II, 1260b; Rawls 1987, p.1-25.

¹⁴⁷ Lijphart 1968/2007, p.169.

¹⁴⁸ Dahl 1956/2006, p.34-62.

domineren en dan vooral het deelbelang van de meerderheid. Het meerderheidsbelang heeft immers in de democratie een natuurlijk overwicht. Dit is een oud politiek probleem.¹⁴⁹

De logica van deze democratie-opvattingen kan zijn weerslag krijgen in allerlei formele politieke instituties, zoals Lijpharts onderscheid tussen consensus- en meerderheidsdemocratieën.¹⁵⁰ Een institutionele inrichting in de geest van het consensusmodel tempert de spanning tussen de wil van de meerderheid en de rechten van een minderheid.¹⁵¹ Het is echter de vraag of deze politieke instituties de spanning geheel doen oplossen en of ze dus afdoende zijn als antwoord op het vraagstuk van de heerschappij van de meerderheid. Dahl stelt van niet en hij onderscheidt naast een formele categorie van constitutionele begrenzingsen nog twee informele begrenzingsen: ethische en culturele begrenzingsen op het sociale niveau en geïnternaliseerde begrenzingsen – geweten en sociale vorming – op het individuele niveau.¹⁵²

¹⁴⁹ Aristoteles stelt al in de *Politica* dat in een staatsvorm, waarin de meerderheid regeert, het gevaar dreigt dat de armen over de rijken gaan heersen. De aanwezigheid van een brede middenklasse – de groep tussen de rijken en armen – is voor Aristoteles een belangrijk antidotum voor het probleem van de heerschappij van de arme meerderheid, maar tevens vormt het een buffer voor de alleenheerschappij van een rijke oligarchische minderheid. Een middenklasse bevordert de politieke stabiliteit doordat deze middengroep de ene keer met de armen en de andere keer met de rijken meestemt. (Aristoteles 2008, *The politics* IV, 1295b-1296a.) In *The Federalist Papers* nr. 10 waarschuwt J. Madison (1751–1836) voor iets vergelijkbaars, namelijk dat de bezitloze klasse over de bezittende klasse gaat heersen. Madison zocht een oplossing voor het probleem van de meerderheidstirannie in een compromis tussen de macht van de meerderheid en die van minderheid. Enerzijds vond hij dat op basis van de gelijke verdeling van macht de besluitvorming diende te gaan volgens de meerderheidsregel. Anderzijds was het noodzakelijk om een politiek systeem te creëren dat de rechtvaardigheid zou hooghouden en de vrijheden van minderheden zou beschermen tegenover ‘*the superior of interested and overbearing majority*’. Om het gevaar van dergelijke meerderheidsfacties te temperen had Madison veel aandacht voor het belang van schaalgrootte en voor politieke instituties als machtscheiding, machtsdeling, federalisme, representatieve democratie en een tweekamerstelsel. Allemaal instituties die eisen en beperkingen stellen aan het handelen van de meerderheid. (Hamilton, Madison, Jay 1788/2004, nr.10; Cohen de Lara 2012, p.90.) Bij Madison was meerderheidstirannie vooral een politiek probleem. Ook bijvoorbeeld De Tocqueville heeft het over de tirannie van de meerderheid, maar bij hem is het vooral ook een sociaal-cultureel probleem. Hij heeft het eerder over de ‘tirannie van de uniformiteit’, een verstikkend conformisme. (Horwitz 1966, p.301.)

¹⁵⁰ Lijphart onderscheidt op basis van tien institutionele kenmerken de consensus- en meerderheidsdemocratie. Deze democratiemodellen verschillen in de mate dat de macht wordt geconcentreerd en gecentraliseerd. Belangrijke criteria zijn o.a.: machtsconcentratie in één partij versus machtsdeling in brede coalities; tweepartijstelsel versus meerp partijstelsel; disproportioneel kiesstelsel versus proportioneel kiesstelsel; bestuurlijke centralisatie versus decentralisatie; eenkamerstelsel versus bicameralisme. (Lijphart 1999, p.3-4.)

¹⁵¹ In alle moderne democratieën zijn institutionele arrangementen te herkennen die erop gericht zijn om de rechten van de minderheid te beschermen tegen de wil van de meerderheid. Ook de zogenaamde meerderheidsdemocratie kent net als de consensusdemocratie allerlei *checks and balances* vooral ook in de werking van het kiesstelsel. Zo wordt weliswaar door het kiesstelsel de macht sterk geconcentreerd en gecentraliseerd, maar de ‘trias politica’ wordt niet opgeheven en vooral die samengebalde macht kan met verkiezingen ook snel weer worden ontnomen. Bij ontevredenheid bij het electoraat is een duidelijke wisseling van de macht mogelijk, waardoor de pendule in een korte tijd de andere kant op kan slingeren. (Hendriks 2006, p.66-68.) Meerderheden kunnen elkaar dus snel afwisselen. Heerschappij van een meerderheid wordt zo ondervangen: ‘*today’s losers will be tomorrow’s winners*’. (Lustick 1997, p.92.)

¹⁵² Dahl 1956/2006, p.36.

In een democratie is het wellicht een nobel streven dat de meerderheid bij voorkeur zo groot mogelijk is. Dit geldt des te meer bij belangrijke en controversiële kwesties, maar de meerderheid op zichzelf is afdoende voor een legitiem besluit, omdat anders een minderheid zou regeren. Elke minderheidsregel, waarbij een minderheid kleiner dan 50% beslissend is, zou vanuit democratisch oogpunt en het gelijkheidsbeginsel in ieder geval inferieur zijn aan de meerderheidsregel.¹⁵³ Een erg hoge drempel in de besluitvorming wordt daarentegen weer opgelegd wanneer men uitgaat van unanimiteit (volledige consensus). Besluiten vallen dan pas als iedereen instemt. Dit is wellicht een ideale uitkomst, maar het betekent ook dat elke politicus vetorecht krijgt en de besluitvorming kan blokkeren. Dit betreft niet een soort doorzettingsmacht om besluiten te forceren, maar het is een stem om de *status quo* te kunnen handhaven. Hieraan kleven praktische bezwaren. Door de eis van unanimiteit zal de besluitvorming waarschijnlijk bijzonder traag verlopen met mogelijk zeer hoge ‘transactiekosten’ tot gevolg. Bovendien is het vanuit democratisch oogpunt bezwaarlijk als een enkeling bijzonder veel macht krijgt toebedeeld.¹⁵⁴ In feite krijgt bij het afwijken van de meerderheidsregel altijd een minderheid een vetopositie. Bij de ‘unanimiteitsregel’ zal die minderheid een enkeling kunnen zijn en bij elke andere gekwalificeerde meerderheidsregel is het een groep.¹⁵⁵

De meerderheidsregel lijkt in een democratie ten opzichte van de ‘unanimiteitsregel’ en de minderheidsregel als enige legitieme besluitvormingsregel over te blijven. Alleen vanuit rechtsstatelijke overwegingen en het perspectief van de bescherming van de rechten van minderheden is de meerderheidsregel problematisch.¹⁵⁶ Veel landen waaronder ook Nederland kennen daarom verzwaarde procedures voor het wijzigen van de grondwet om daarmee belangrijke grondrechten en/of de politiek-institutionele inrichting van een land te beschermen tegen eenvoudige meerderheidsbesluiten.

Een mogelijk alternatief voor de ‘simpele’ meerderheidsregel die de positie van de minderheid in ogenschouw neemt is de consensusregel. Dit is geen formele regel zoals de meerderheidsregel (50% plus één) of een verzwaarde meerderheidsregel (minimaal 60%, 75% of 90% plus één of unanimiteit). Het is een ongeschreven informele aanvulling op de meerderheidsregel. De regel impliceert vooral een streven om de aanwezige dissensus in een proces van overleg, uitruil en wederzijdse

¹⁵³ Lijphart 1977, p.28; Thomassen 1992, p.57.

¹⁵⁴ Een ander bezwaar vanuit democratisch perspectief is dat bij het streven naar unanimiteit de neiging aanwezig is om de afwijkende stem als problematisch te ervaren. Het unanimiteitsstreven keert zich dan tegen de ‘tegenstem’, terwijl een goede democratie juist afhankelijk is van een tegengeluid en niet in de laatste plaats als een *check* op de meerderheid. (Zie ook Rosanvallon 2012, p.93-122.)

¹⁵⁵ Thomassen 1991, p.23.

¹⁵⁶ Thomassen 1991, p.23-24.

overtuiging zoveel als mogelijk op te heffen. Het ideaal vanuit de consensusregel is om te luisteren naar en rekening te houden met alle verschillende politieke standpunten om zodoende zoveel als mogelijk mensen op één lijn te krijgen.¹⁵⁷ Algehele consensus – unanimititeit – blijft dikwijls onhaalbaar, de tegenstellingen tussen de politieke posities zijn te groot en zijn nimmer volledig weg te masseren. Daarom is het slechts een pragmatische oplossing dat in een democratie de meerderheid beslist volgens de meerderheidsregel. De eis om zoveel mogelijk ‘consensus’ te smeden geldt vooral bij zwaarwegende en principiële vraagstukken. Een eenvoudige meerderheid daarentegen is afdoende bij dagelijkse en minder zwaarwegende zaken, kortom bij normale politiek.¹⁵⁸ De meerderheid blijft bij de consensusregel dus slechts een minimale eis in de besluitvorming. Bij een te strikte toepassing van de meerderheidsregel duikt immers een bekend politiek probleem op, namelijk het gevaar van de heerschappij van de meerderheid over de minderheid.

Vanuit de dichotomie tussen consensus- en meerderheidsdemocratie zijn dus drie soorten besluitvormingsregels te onderscheiden: de meerderheidsregel en daartegenover de consensusregel en de unanimitieitsregel, die als een bijzondere variant van de consensusregel kan worden gezien. Alle drie veronderstellen meerderheidsbesluiten, minimaal 50% plus één bij de meerderheidsregel tot de 100% instemming bij de unanimitieitsregel. De consensusregel ligt in kwantitatieve zin daar ergens tussenin. Alleen de regel impliceert meer dan slechts een cijfermatige verhoging. De consensusregel is namelijk primair gericht op de kwaliteit van de besluitvorming en dan met name op het meenemen van de belangen en voorkeuren van de minderheid.

3.2.3 Politieke spelregels in het parlementaire debat

De Nederlandse pacificatiepolitiek van circa 1917 tot 1967 is een voorbeeld van een periode waarin de consensusregels dominant zouden zijn geweest. De spelregels van Lijpharts pacificatiepolitiek vormen in deze studie samen met de politieke theoretische uiteenzetting over besluitvormingsregels het uitgangspunt voor de analyse van het elitegedrag in de hiernavolgende hoofdstukken. De functie van deze paragraaf is om inzichtelijk te maken waarnaar deze studie precies kijkt om de politieke besluitvorming te kunnen karakteriseren aan de hand van de politieke spelregels (consensus- en meerderheidsregels). In het algemeen zal deze studie kijken naar acties en opvattingen van bewindslieden en parlementsleden en hun

¹⁵⁷ Lijphart 2012, p.1-2.

¹⁵⁸ Een veel genoemd voorbeeld van een informele en ongeschreven regel zou te zien zijn bij de besluitvorming over de inzet van Nederlandse militairen bij internationale militaire (vredes)missies of bij militaire interventies. De ongeschreven politieke regel zou dan zijn dat het kabinet pas bij brede parlementaire steun een definitief besluit neemt over militaire inzet. In de literatuur ontbreekt het echter nog aan een empirische onderbouwing van deze ‘consensuele spelregel’.

argumenten en motivaties die zij in het parlementaire debat geven voor hun politieke handelen. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de deelnemers aan de debatten niet direct verwijzen naar de spelregels van de politiek, maar hun gedrag zal indicatief zijn voor de dominantie van de consensus- of meerderheidspolitiek.

De consensusregels vormen een kwalitatieve aanvulling op de meerderheidsregel, hierdoor ontbreekt het aan een duidelijke kwantitatieve maat voor het classificeren van consensuele besluiten. Daarbij dient wel te worden geconstateerd, dat consensuspolitiek een besluitvorming impliceert die leidt tot een besluit dat niet primair wordt gedictieerd door de meerderheidsopvatting. Op het niveau van de concrete politieke kwesties gaat het dan niet slechts om een kwantitatieve verbreding van de parlementaire steun voor een bepaald wetsvoorstel. Het bepalende element is dat een wetsvoorstel een compromis is tussen de meerderheid en de minderheid. In een dergelijk compromis zal naast de meerderheidspositie, ook in enige mate de opvattingen van een substantiële minderheid moeten doorklinken. Het komen tot een dergelijk besluit veronderstelt een consensuele houding en het volgen van een bepaalde set van politieke spelregels, zoals een zekere plooibaarheid om niet te sterk vast te houden aan de eigen standpunten en de bereidheid om gezamenlijk in een geleidelijk proces van schikken en plooiën een compromis te vinden.

Voor een goede analyse en karakterisering van de politieke besluitvorming kijkt deze studie per kwestie naar een aantal relevante aspecten zoals: de initiële posities van de partijen, de veranderingen in de standpunten gedurende de besluitvorming, de mate van polarisatie tussen de partijen en of zich op een kwestie reeds politieke meerderheden hebben gevormd. Ook van belang is om te kijken naar hoe de tegenstellingen op een kwestie de politiek verdelen: lopen deze dwars door de coalitie of vallen de tegenstellingen samen met de tegenstelling tussen coalitie en oppositie. In de empirische hoofdstukken zullen per kwestie gedetailleerde beschrijvingen volgen van het besluitvormingsproces. Een beschrijving van het politieke debat volgt, waarin het gehele proces vanaf het moment dat de kwestie op de politieke agenda komt tot en met de parlementaire behandeling en uiteindelijk de stemming over het wetsvoorstel wordt beschreven. Dit wordt gedaan om subtiliteiten, plotwendingen, positieveranderingen, attitudes en bijzondere acties van de politici te kunnen duiden. Het gaat hier dus om gedrag dat wijst op bepaalde politieke spelregels die indicatief zijn voor het karakter van de besluitvormingscultuur.

Om in de debatten dit gedrag op te sporen zijn de spelregels van Lijpharts pacificatiepolitiek (paragraaf 2.1) nog te algemeen geformuleerd. Er is een vertaalslag nodig om de verhouding tussen de spelregels duidelijker te maken en om concreet te maken welke acties en handelingen indicatief zijn voor een bepaalde spelregel. Hieruit volgt een dichotomie van consensus- en meerderheidsregels. De consensusregels liggen in het verlengde van de spelregels van de pacificatiepolitiek en de

meerderheidsregels zijn opgesteld in contrast met deze consensusregels. Gezamenlijk vormen zij het analysekader van deze studie (bijlage 1). In de komende twee paragrafen wordt dit verder uiteengezet.

3.2.3.1 *Spelregels van de consensuspolitiek*

De eerste en centrale spelregel van de consensuspolitiek is de regel van de *pragmatische verdraagzaamheid*. Dit is de regel die zich uit in de aanvaarding van de levensbeschouwelijke pluriformiteit. Dit feit leidt tot een besluitvormingsproces dat is gericht op samenwerking, het sluiten van compromissen en het rekening houden met de belangen van minderheden. In de debatten is het volgen van deze regel op verschillende manieren te herkennen. Allereerst in een begripvolle attitude en respectvolle toonzetting jegens andersdenkenden en hun politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen. Verschillen kunnen weliswaar worden benoemd, maar zeer negatieve, kritische en polariserende opmerkingen over andere politici of levensbeschouwelijke en ideologische standpunten worden vermeden. Een tweede indicator gaat over de verbreding van de besluitvorming en de mate dat de meerderheid gedurende de besluitvorming de minderheid betreft – ook buiten het parlementaire debat – bij de besluitvorming. Dit betrekken van de minderheid bij de besluitvorming uit zich onder meer in de mate dat commissies naar expertise en vooral levensbeschouwing en/of politieke kleur breed zijn samengesteld. Een derde indicator is de mate dat de ‘vetopositie’ van één van de coalitiepartijen ten opzichte van een parlementaire meerderheid wordt erkend als legitiem en niet wordt betwist als ondemocratisch. Een vierde en laatste aanwijzing is dat politici bij een gebrek aan een brede parlementaire overeenstemming naar mogelijkheden zoeken om het finale besluit over de kwestie uit te stellen.

De spelregel van de *zakelijkheid* hangt sterk samen met twee andere spelregels, *depolitisering* en *evenredigheid*, die kunnen worden gezien als manieren om een zakelijke politiek vorm te geven. *Zakelijkheid* uit zich vooral in de mate dat politieke ideologische aspecten van een kwestie vermijden en fundamentele tegenstellingen op een dossier nuanceren om daarmee de dagelijkse politiek niet in gevaar te brengen. Dit veronderstelt ook een welwillendheid en een mate van plooibaarheid om ‘oude posities’ te verlaten om daarmee een bijdrage te leveren aan een breder gedragen compromis.

Het volgen van de regel van de *depolitisering* is op drie manieren terug te zien in de besluitvorming. Allereerst in de mate dat politici een deelaspect uitlichten en de kwestie reduceren tot primair een economisch, juridisch, medisch, rekenkundig of anderszins ‘beperkt’ vraagstuk om daarmee de kwestie van zijn politieke geladenheid te ontdoen waardoor het makkelijker kan worden beslecht. Een tweede indicator is het verschuiven van de verantwoordelijkheid vanuit de politiek naar belangengroepen, beroepsgroepen, andere bestuurslagen of de rechterlijke macht,

waardoor de druk op de besluitvorming in het centrum wordt ontlast. Ten derde wijst het instellen van allerlei advies- en staatscommissies en de consultatie van experts en belangengroepen op een vorm van *depolitisering*. De kwestie wordt daarmee zowel uitgesteld als op een minder politiek niveau neergelegd om daarmee de besluitvorming in het politieke centrum verder te ontlasten.

Evenredigheid is te zien als een bijzondere variant van de depolitiseringsregel en gaat over de mate dat in het debat de strijd niet gaat over de doelen en fundamentele tegenstellingen, maar over de verdeling van financiële middelen en politieke en ambtelijke posities.

Regering regeert is de regel dat het kabinet leidend is in de besluitvorming. De spelregel *topoverleg* is een verbijzondering van de *regering regeert*-regel en *geheimhouding* is te zien als een voorwaarde voor het volgen van deze regel. De *regering regeert*-regel is te herkennen in de mate dat het parlement het kabinet een zekere eigenstandige en autonome positie toekent. Een indicator daarbij is de mate dat het initiatief voor nieuwe wetgeving wordt overgelaten aan het kabinet en het proces van consensusvorming niet vanuit het parlement door vooral de coalitiefracties, maar ook de oppositiepartijen, wordt verstoord. Het parlement stelt zich niet activistisch op en is terughoudend in het gebruik van het ‘parlementaire wapenarsenaal’, zoals het interpellatierecht en het initiatief- en amendementsrecht. Gevoelige kwesties worden hierdoor niet vanuit het parlement geagendeerd en gepolitiseerd. Eventuele botsingen poogt men verder te voorkomen door debatten tijdelijk te schorsen, het besluit over lastige (deel-)aspecten van een kwestie uit te stellen en de leden van het parlement geven – uit een zekere hoffelijkheid – het kabinet alle ruimte om een compromis te smeden.

De regel van het *topoverleg* is de regel dat gevoelige kwesties op het allerhoogste politieke niveau worden afgehandeld. Hoe belangrijker de kwestie, des te hoger zal het niveau zijn waarop een oplossing gevonden moet worden. De gewichtigste besluiten worden dan in kleine kring door de meest invloedrijke politici genomen. Belangrijk aspect daarbij is dat alle grote partijen direct of indirect bij het overleg worden betrokken. Lijphart gebruikt voor deze regel de term ‘topconferentie’. Hij relateert deze regel vooral aan het eliteoverleg voorafgaand aan de Pacificatie van 1917 en allerlei geïnstitutionaliseerde overleggen als seniorenconventen en kernkabinetten.¹⁵⁹ In deze studie wordt de wat algemenere term *topoverleg* gebruikt, omdat de verwachting is dat dit overleg tussen de elites niet noodzakelijkerwijs formele vormen aan zal nemen.

De regel van de *geheimhouding* gaat over de noodzaak dat het proces van consensusvorming in enige beslotenheid moet plaatsvinden om te slagen. De parlementaire behandeling dient nadrukkelijk de laatste fase van de besluitvorming te zijn en

¹⁵⁹ Lijphart 1968/2007, p.119-120.

onderhandelingen over een compromisbesluit vinden deels in de pre-parlementaire fase plaats in de beslotenheid van commissies en overlegorganen. Deze beslotenheid is in het parlementaire debat uiteraard niet direct te herkennen, maar de mogelijkheid hiervan veronderstelt wel een mate van terughoudendheid van de leden van het parlement om het proces van consensusvorming – dat deels in die beslotenheid plaatsvindt – niet te verstoren door vragen te stellen aan het kabinet, in hun spreektijd uitgebreid aandacht te besteden aan het onderwerp of zelf initiatieven te ontplooiën van moties tot initiatiefwetsvoorstellen om de kwesties te agenderen en te regelen. Ook is het denkbaar dat in het afsluitende parlementaire debat over een wetsvoorstel er wordt gewezen op het besluitvormingsproces in de pre-parlementaire fase doordat de leidende politici – gedwongen of uit eigen beweging – verantwoording afleggen over het gehele besluitvormingsproces.

De spelregel *regering regeert* impliceert dus evenals de spelregels van de *geheimhouding* en het *topoverleg* een terughoudende opstelling van het parlement. De regering moet immers regeren, zonder dat het (top)overleg tussen de partijen te veel in de openbaarheid wordt gebracht en de consensusvorming wordt bedreigd.

3.2.3.2 *Spelregels van de meerderheidspolitiek*

Meerderheidspolitiek is te herkennen aan een set spelregels die corresponderen met de logica van de meerderheidsdemocratie en het tegenbeeld vormen van de spelregels van de consensuspolitiek.

Beleidsmaximalisatie is de belangrijkste spelregel van de meerderheidspolitiek en is het axioma van waaruit alle andere regels zijn te deduceren. Het is de regel dat politieke actoren hun ideologische preferenties en beleidsstandpunten zo onverdund mogelijk willen laten doorwerken in de nationale wet- en regelgeving. Evenals bij de coalitievorming streven partijen bij de besluitvorming over concrete kwesties een smalle basis na en wordt zo min mogelijk de standpunten van andere partijen meegenomen. In de besluitvorming streeft men geen integratie van de belangen en opvattingen van de minderheid na. Een eenvoudige parlementaire meerderheid is voldoende, ook bij die kwesties die bij een minderheid bijzonder gevoelig liggen. Eventuele politieke samenwerking in een coalitieverband mag dan ook nimmer de doorwerking van een parlementaire meerderheid belemmeren. Rapporten, oordelen en uitspraken van allerlei ‘ad-hoc’ commissies mogen vanuit deze regel nimmer de doorwerking van de parlementaire meerderheid in de weg staan. En indien een partij, die op een bepaalde kwestie een minderheidspositie inneemt, deelneemt aan een coalitie dan wordt het volharden in hun veto als bijzonder ondemocratisch beschouwd en sterk afgekeurd. Onnodige vertraging van de besluitvorming door het instellen van commissies, de consultatie van experts of het uitstellen van de besluitvorming om een bredere consensus te smeden wordt afgewezen als een onrechtvaardige belemmering van de meerderheid.

De spelregels van de *polarisatie*, *politisering* en *disproportionaliteit* vloeien voort uit de spelregel van de *beleidsmaximalisatie*. De *polarisatie*-regel is in het debat te herkennen als politici ideologische aspecten en fundamentele tegenstellingen tussen de partijen sterk benadrukken. De standpunten van de andere worden daarbij sterk bekritiseerd en een ‘bestrijding’ – contestatie – van andermans politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen volgt. Dit aanscherpen van politieke tegenstellingen heeft als doel om simpele meerderheden te vormen. Politiek leiders houden stevig vast aan de eigen ideologische positie en zijn weinig inschikkelijk. Een politiek gericht op compromissen wordt geproblematiseerd, omdat het de eigen posities te zeer doet verwateren.

De spelregel van de *politisering* komt in het debat naar voren als met name parlementsleden (potentieel) politiek gevoelige kwesties agenderen en proberen deze in het politieke domein te brengen. De politiek dient vanuit deze houding immers leidend te zijn in het beslechten van sociaal-maatschappelijke en economische kwesties en dit dient niet over te worden gelaten aan experts of de directe belangen- en/of beroepsgroepen. Politici moeten immers tegenstellingen blootleggen, verschillen uitlichten en het debat hierover aangaan om uiteindelijk ook tot een besluit komen.

Disproportionaliteit is de regel dat de besluitvorming moet leiden tot een zo sterk mogelijke doorwerking van de parlementaire meerderheid in de verdeling van de middelen (financiën, politieke en ambtelijke posities).

Parlementair activisme is de regel die nauw samenhangt met de eerste spelregel en legt het primaat van de politieke besluitvorming nadrukkelijk neer bij de direct gekozen Tweede Kamer. De nationale volksvertegenwoordiging wordt beschouwd als het hoogste politieke orgaan in het politieke bestel. Een eigenstandige of autonome positie van het kabinet *vis-à-vis* het parlement is daardoor in beperktere mate aanwezig. Het kabinet kan zodoende moeilijker de rol op zich nemen van een ‘neutrale arbiter’ boven de strijdende partijen, omdat de regering primair wordt beschouwd als een ‘uitvoerder’ van de wil van de parlementaire meerderheid. Om dit af te dwingen maakt de Tweede Kamer actief gebruik van het parlementaire wapenarsenaal. Kamervragen, moties, amendementen, initiatiefwetgeving en parlementaire enquêtes worden strategisch ingezet om de dominante positie van de Tweede Kamer binnen het bestel te bevestigen en het kabinetsbeleid – indien nodig – richting de preferenties en belangen van een parlementaire meerderheid te doen buigen.

Consultatie basis is de regel dat bij de standpuntbepaling in het parlement de wil van de basis (leden, achterban, bevolking) leidend is. Politici zijn primair uitvoerders van de ‘volkswil’. Bij belangrijke kwesties is het voor hen daarom van groot belang dat zij precies weten wat er leeft onder het electoraat. Ledenraadplegingen,

enquêtes en opiniepeilingen bepalen in het debat in hoge mate de standpunten van de politieke partijen.

Openheid ligt in het verlengde van de twee hiervoor behandelde spelregels. Het is de regel dat het politieke spel in het parlement gespeeld dient te worden. Het parlement behoort immers in de besluitvorming leidend te zijn en niet alleen in de laatste fase van de besluitvorming betrokken te worden. Het parlement als ‘forum der democratie’ is de plaats waar in alle openheid de grote politieke kwesties moeten worden besproken en worden beslecht en dit dient niet reeds vooraf te gebeuren in de beslotenheid van allerlei commissies. Het parlement is kortom de plek om in alle openheid grote kwesties aan te kaarten, daarover te debatteren en tot een besluit te komen.

