



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

16 Conclusie

In de politicologische literatuur wordt Nederland vaak geschaard onder het consensusmodel van politieke besluitvorming. Het feitelijke gedrag van de politieke elites, zoals dat in de hoofdstukken 4 t/m 14 is bestudeerd, laat voor de tweede helft van de twintigste eeuw echter een ander en genuanceerder beeld zien. In deze hoofdstukken komt het beeld naar voren dat politieke leiders in de besluitvorming over enkele centrale kwesties in de Nederlandse politiek niet of slechts in beperkte mate erop gericht waren om in een proces van geleidelijke consensusvorming een zo breed mogelijk draagvlak te creëren en de belangen en overtuigingen van de minderheid – veelal de oppositie – te integreren in de besluitvorming. Hun streven was toch vooral om de kwesties binnen de gegeven machtsverhoudingen van de Nederlandse coalitiepolitiek te regelen. Daarbij volgden de politieke elites in situaties waarbij de coalitiepartijen op een kwestie onderling verdeeld waren weliswaar de consensusregels, maar deze politieke spelregels werden primair gevolgd om werkbare parlementaire meerderheden te vormen binnen de grenzen van de regeringscoalitie. Het volgen van deze consensusregels was dus eerder het gevolg van de politieke machtsverhoudingen dan van bepaalde normatieve overtuigingen bij de politieke elites over de democratie.

In de hiernavolgende paragrafen volgt eerst in paragraaf 16.1 een kort overzicht van de aanleiding, vraagstelling en de opzet van het onderzoek. Daarna volgt in drie paragrafen een beschouwing over de bevindingen uit de empirische hoofdstukken in relatie tot de drie beelden uit de literatuur over het elitegedrag na 1967. In paragraaf 16.2 wordt ingegaan op de veranderingen in de besluitvormingscultuur (eerste beeld). Daarna gaat paragraaf 16.3 in op de mogelijke doorwerking van het consensuele elitegedrag als gevolg van de pluriformiteit van de Nederlandse politiek (tweede beeld). Vervolgens zal in paragraaf 16.4 een beschouwing volgen over de invloed van het soort politieke kwesties op de besluitvorming (derde beeld). De beantwoording van de hoofdvraag en een korte reflectie op de betekenis van deze studie volgen tot slot in paragraaf 16.5.

16.1 Aanleiding, vraagstelling en onderzoeksopzet

Het standaardbeeld van de Nederlandse politiek is sterk beïnvloed door Lijpharts *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* uit 1968. In zijn studie naar de pacificatiepolitiek (1917–1967) schetste hij een verdeeld land waarin de politieke elites samenwerkten om conflicten op te lossen.¹¹⁹⁸ In de eerste druk van zijn invloedrijke studie wees hij er al op dat zich rond 1967 een proces van kente-

¹¹⁹⁸ Lijphart 1968/2007.

ring inzette dat het einde van de pacificatiepolitiek zou inluiden.¹¹⁹⁹ Sindsdien is er discussie over de vraag in welke mate de politieke besluitvormingscultuur na 1967 is veranderd. Deze studie beoogt een bijdrage te leveren aan deze discussie door de besluitvorming in de tweede helft van de twintigste eeuw te karakteriseren en daarvoor is de volgende vraag leidend geweest:

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

In de literatuur komen enkele contrasterende beelden over de continuïteit en verandering van de Nederlandse besluitvormingscultuur na 1967 naar voren:

- Een eerste beeld (paragraaf 2.2.1) is dat van consensuspolitiek, kentering, polarisatie en restauratie. In dit beeld volgen periodes van consensus- en meerderheidspolitiek elkaar op: rond 1967 zou er een moment van kentering zijn geweest richting een majoritaire politieke cultuur en rond 1982 zou een restauratie van de consensuspolitiek hebben plaatsgevonden.¹²⁰⁰
- Een tweede beeld (paragraaf 2.2.2) licht de continuïteit van het consensuele elitegedrag uit. Nederland is altijd een land van minderheden geweest en dit feit dwingt tot politieke samenwerking en het sluiten van compromissen.¹²⁰¹
- Een derde beeld (paragraaf 2.2.3) is de mogelijkheid dat in een bepaalde periode er gelijktijdig sprake kan zijn van zowel continuïteit als verandering van de besluitvormingscultuur. De gedachte is dat op bepaalde principiële en dichotome kwesties (vooral religieus-ethische kwesties) de consensuspolitiek onder druk komt te staan, terwijl er gelijktijdig op andere minder dichotome (sociaaleconomische) kwesties de consensuspolitiek dominant blijft.

De onderzoeksvraag is beantwoord door de politieke besluitvorming te analyseren over enkele van de grotere en beeldbepalende politieke kwesties in de tweede helft van de twintigste eeuw (paragraaf 3.1.3 en tabel 2). De casusselectie was erop gericht om politieke kwesties te selecteren die verspreid waren over de verschillende periodes en de verschillende conflictdimensies. Twee conflictdimensies waren in de bestudeerde periode dominant: de sociaaleconomische en de religieus-ethische conflictdimensie, en drie periodes waren op basis van de literatuur te onderscheiden: 1945 tot 1967, 1967 tot 1982, 1982 tot 2002.

¹¹⁹⁹ Lijphart 1968, p.15.

¹²⁰⁰ Lijphart 1968/2007, p.7-24; Daalder 1974b, 40-41; Daalder 1995, p.98-99; Van Mierlo 1986, p.97-119; p.791; Pennings & Keman 2008, p.173-174; Van Praag 2006, p.288-289; Van Schendelen 1987; Thomassen 2000, p.206-209.

¹²⁰¹ Daalder 1989a, p.38; Daalder 1989b, p.3,12; Daalder 1995, p.180; Koole 1995, p.38; Andeweg 1999, p.132; Ten Napel 1999, p.180-182.

Het karakter van de politieke besluitvormingscultuur in Nederlands is geanalyseerd door in de parlementaire debatten over de kwesties te kijken naar de politieke spelregels. Deze informele spelregels vormden het analysekader van deze studie en gaan over houding van de politieke elites ten opzichte van de besluitvorming over met name controversiële en gepolariseerde kwesties. Twee contrasterende sets van spelregels zijn gebruikt die corresponderen met de dichotomie in democratieopvattingen tussen consensus- en meerderheidspolitiek (paragraaf 3.2.2 en bijlage 1).

Bij de analyse van de politieke kwesties is gekeken naar de mate van politieke verdeeldheid in het parlement en de wijze waarop de politieke elites de kwestie vervolgens hebben opgelost en of ze daarbij de spelregels van de consensus- of meerderheidspolitiek hebben gevolgd. Daarvoor is de politieke besluitvorming in detail bestudeerd (*thick description*) om de subtiliteiten, de wendingen, de verschuivende posities en de politieke spelregels, die indicatief zijn voor het karakter van de besluitvorming, in het debat scherp te krijgen.

16.2 Kentering, polarisatie en restauratie

Een belangrijke constante die in deze studie naar voren komt is dat de politieke elites dus zowel voor als na 1967 binnen ideologisch verdeelde coalities samenwerkten en compromissen sloten. Deze bevinding lijkt erop te wijzen dat de verschillen door de tijd heen minder groot waren dan vaak is voorgesteld. Als er al sprake was van een kentering in 1967, dan waren dit geenszins de 'bijna revolutionaire veranderingen' die Lijphart had voorgesteld.¹²⁰² Dit betekent ook dat de politieke veranderingen rond 1982 minder een terugkeer inluidden naar een traditie van de oude consensuspolitiek dan weleens is voorgesteld.

Deze bevinding vloeit logischerwijs ook voort uit het feit dat partijen op de verschillende conflictdimensies door de tijd heen niet in dezelfde mate verdeeld waren. Op basis van de bestudeerde politieke kwesties (hoofdstuk 4 t/m 14) is te concluderen dat de verhoudingen tussen de partijen op de sociaaleconomische conflictdimensie pas vanaf het midden van de jaren zeventig echt gepolariseerd raakten, terwijl de polarisatie tussen de partijen op de religieus-ethische conflictdimensie al eind jaren zestig inzette. Mede hierdoor lijkt er, vanuit het perspectief van de besluitvorming over concrete politieke kwesties, geen sprake te zijn van duidelijke kantelmomenten in het gedrag van de politieke elites. Desalniettemin zijn er enkele veranderingen in het karakter van de politieke besluitvorming waar te nemen in de periode van 1945 tot 2002 en is er een preciezer beeld te geven van de continuïteiten en veranderingen in de mate van polarisatie en het politieke elitegedrag.

¹²⁰² Lijphart 1968/2007, p.7.

16.2.1 Kentering na 1967?

De bestudeerde kwesties op de sociaaleconomische conflictdimensie uit de jaren vijftig, zestig en zeventig wijzen op een politieke consensus over enkele van de hoofdlijnen van het sociaaleconomische beleid. Deze consensus werd in de jaren na 1945 gevormd. Na het compromis in de jaren vijftig over het gemengde socialezekerheidsstelsel (hoofdstuk 5) waren diepe politiek-ideologische tegenstellingen ten aanzien van de uitbouw van de sociale zekerheid in de twee decennia daarna vrijwel afwezig. De OSV uit 1952 bood het institutionele kader waarbinnen de sociale zekerheid kon worden uitgebouwd. Gedurende dit proces hadden de politieke elites vervolgens sterk de neiging om allerlei beleidsmatige conflictpunten te *depolitiseren* om de uitbouw van het stelsel maar niet in gevaar te brengen, zoals was terug te zien in de debatten over de WAO (1966) en de AAW (1975). Pas in de loop van de jaren zeventig zouden de partijen door de economische laagconjunctuur en de groeiende kosten van de sociale zekerheid verdeeld raken over de noodzaak en de inhoud van de sociaaleconomische hervormingen en volgde hierover een gepolariseerde politieke strijd.

De politieke verhoudingen op de religieus-ethische conflictdimensie raakten daarentegen rond 1967 wel meer gepolariseerd en de besluitvorming over de abortuskwestie zou een duidelijk ander karakter kennen dan die over de legalisering van crematie in de jaren vijftig. Ook het vraagstuk van de crematie had diepe ideologische tegenstellingen blootgelegd en raakten op deze kwestie de politieke verhoudingen gepolariseerd. Destijds was dit vooral een gevolg van de principiële, maar ook tamelijk compromisloze opstelling van de VVD, die vanuit de oppositie fundamentele kritiek uitte op de Crematiewet. Een wet die een compromis was tussen de confessionele drie en de PvdA. De besluitvorming over de crematiewetgeving verliep in de jaren vijftig anders dan die over de abortuswetgeving in de jaren zeventig doordat de coalitiepartijen nog samenwerkten. Bij de abortuskwestie was dit niet langer het geval en liet de coalitie het initiatief voor een nieuwe wetgeving over aan de Tweede Kamer. Dit leidde tot een majoritaire politiek met een omkering van de spelregels ten opzichte van de compromisgerichte politiek tijdens het crematiedebat.

Op de religieus-ethische conflictdimensie – en dan vooral rond de abortuskwestie – bleven de politieke verhoudingen tot zeker 1977 sterk gepolariseerd en volgden de politieke elites de spelregels van de meerderheidspolitiek. Pas tijdens de formatie van het kabinet-Van Agt I (1977–1981) werd weer gepoogd de abortuskwestie te *depolitiseren*. Men maakte procedureafspraken en sprak af om de kwestie in beginsel op kabinetsniveau te regelen. Daarmee werd de spelregel *regering regeert* weer gevolgd. De christendemocraten en liberalen wisten vervolgens binnen de coalitie een compromis te sluiten over de legalisering van abortus en mede hierdoor zwakten de gepolariseerde verhoudingen op de religieus-ethische dimensie in deze jaren

af. Dit compromis was echter alleen mogelijk doordat de christendemocraten op fundamentele punten inhoudelijk opschoven richting de liberalen en daarmee ook richting de positie van een parlementaire meerderheid.

Het is opvallend dat, toen de abortuskwestie prominent op de politieke agenda stond, de euthanasiekwestie geenszins op dezelfde belangstelling vanuit de politiek kon rekenen. Er volgde in die jaren zeventig weliswaar een zeer voorzichtige verkenning van de euthanasieproblematiek, maar het zou pas tot het begin van de jaren tachtig duren voordat het een echte politieke kwestie zou worden. Een eenduidige reden voor de verschillen in de benadering van deze twee ethische kwesties in de jaren zeventig is niet direct te geven, maar enkele mogelijke verklaringen zijn wel te benoemen.

Allereerst is het mogelijk dat de politieke elites zich gedurende het abortusdebat terughoudend opstelden tegenover de euthanasieproblematiek om de politieke verhoudingen niet nog verder te problematiseren. Men had simpelweg de handen vol aan het regelen van de abortuskwestie. Ten tweede lijkt deze houding ook het gevolg te zijn van de herwonnen machtspositie van de christendemocraten. De drie christendemocratische partijen gingen in de loop van de jaren zeventig samen werken in het CDA en daarmee hernamen zij hun centrale positie in de Nederlandse coalitiepolitiek. Voor de voorstanders van de legalisering van euthanasie werd het steeds duidelijker dat een wijziging van het euthanasiebeleid alleen mogelijk zou zijn als er een vergelijk zou worden getroffen met de christendemocraten. Eind jaren zestig en begin jaren zeventig, toen de abortusvraagstuk prominent op de politieke agenda kwam te staan, was deze centrale positie van de christendemocraten in de Nederlandse coalitiepolitiek minder evident. Destijds stonden de drie christendemocratische partijen immers onder grote electorale druk en verschoven de politieke machtsverhoudingen. Hierdoor was het voor de voorstanders van een liberale abortuswetgeving wellicht nog mogelijk om de kwestie zonder de christendemocratische fracties te regelen, maar gaandeweg de jaren zeventig bleek dit toch ook een illusie te zijn. Ten slotte was de pro-euthanasie beweging duidelijk anders van karakter dan de pro-abortusbeweging. De organisaties die een liberalere euthanasiepraktijk wensten bestonden uit een divers, maar een relatief vooraanstaand gezelschap van artsen, ethici, juristen en delen van de gegoede burgerij die de thematiek vooral bespreekbaar wensten te maken en slechts op termijn mogelijk een wetswijziging wensten. Daarentegen waren de groepen die voor de legalisering van abortus pleitten jong en activistisch en koppelden zij de thematiek direct aan de strijd voor de emancipatie van de vrouw. Hiermee werd abortus een centraal strijdpunt binnen de bredere feministische beweging. Een beweging die ook nog eens bestond uit allerlei radicale actiegroepen die zondermeer bereid waren om de kwestie te politiseren en te polariseren.

16.2.2 Restauratie na 1982?

In de literatuur komt vaak het jaar 1982 naar voren als het moment dat de politiek na jaren van polarisatie terugkeerde naar een oudere traditie van overleg en samenwerking. Indicaties voor deze beweging zouden dan de verbeterde verhoudingen tussen de sociale partners na het Akkoord van Wassenaar uit 1982 zijn geweest en het aantreden van het hervormingsgerichte 'no-nonsense' kabinet-Lubbers I (1982–1986).¹²⁰³ Daalder en Koole hebben er daarentegen op gewezen dat er niet zozeer sprake was van een hernieuwde samenwerking, maar dat vooral de politieke tegenstellingen vanaf het midden van de jaren tachtig afzwakten. Deze hernieuwde consensus zagen zij vooral als een gevolg van het ideologisch naar elkaar toegroeien van de partijen op de verschillende politieke kwesties en minder, zoals tijdens de verzuiling, als een resultaat van samenwerking en compromisvorming.¹²⁰⁴ Met deze ideologische convergentie zou de politieke besluitvormingscultuur na 1982 dus kenmerken hebben gekregen van een kartel- of gedepolitiseerde democratie: niet-verdeeld en samenwerkingsgericht. Dit is echter niet het beeld dat uit deze studie naar voren komt. De politiek was namelijk eerder ideologisch verdeeld, maar tegelijkertijd was men juist wel samenwerkingsgericht.

Zo was de politiek op de sociaaleconomische dimensie in de eerste helft van de jaren tachtig sterk verdeeld over de noodzaak en richting van de hervorming van de sociale zekerheid. Het kabinet-Lubbers I (CDA, VVD) was op deze kwestie niet-verdeeld en juist bijzonder eensgezind. De besluitvorming over de Stelselherziening, een belangrijk aspect van het sociaaleconomische hervormingsbeleid, kreeg hierdoor een majoritair karakter. De coalitie had voor haar hervormingsplannen een stevige parlementaire meerderheid en men had vervolgens geenszins gepoogd om het parlementaire draagvlak voor het hervormingsbeleid te verbreden. De politieke tegenstellingen op de sociaaleconomische dimensie bleven in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig dan ook tamelijk groot. Zo was er in het kabinet-Lubbers III (CDA, PvdA) geen consensus over de hervorming van de sociale zekerheid. Dit werd expliciet gedurende de WAO-crisis begin jaren negentig, toen de coalitiepartijen wel samenwerkten en – weliswaar met veel moeite – een compromis wisten te sluiten.

Ook op de religieus-ethische conflict-dimensie raakten de verhoudingen tussen de partijen in de loop van de jaren tachtig weer gepolariseerd, ditmaal op het euthanasievraagstuk. Nadat het vraagstuk in de jaren zeventig heel geleidelijk op de politieke agenda belandde, volgden de politieke elites eerst nog de consensusregels, maar dit werd met het indienen van een initiatiefwetsvoorstel door D'66 in 1984 kort

¹²⁰³ Van Praag 2006, p.288-289; Wielenga 2010, p.288-289; Hemerijck & Visser 2004, p.128-129; Luiten van Zanden 1997, p.230-231; Daalder 1995, p. 98-99.

¹²⁰⁴ Koole & Daalder 2002, p.37-41.

doorbroken, waarna er een strijd volgde over de spelregels van de politiek. Deze strijd werd in 1986 door het kabinet-Lubbers I deels beslecht met het afdwingen van een compromis op kabinetsniveau. De tegenstellingen op het euthanasievraagstuk waren na 1986 echter nog niet geheel verdwenen, maar ze raakten wel minder gepolariseerd en bovenal gingen de partijen in verschillende coalities ook op dit dossier weer samenwerken om inhoudelijke compromissen te vinden.

16.2.3 Continuïteit en verandering

Beschouwt men de politieke besluitvorming over enkele van de centrale politieke kwesties in de tweede helft van de twintigste eeuw dan is het een te schematische weergave om de besluitvormingscultuur voor te stellen als een pendule die beweegt tussen periodes van harmonieuze samenwerking en periodes van polarisatie, strijd en rauwe meerderheidspolitiek. De Nederlandse besluitvormingscultuur maakte rond 1967 geen duidelijke kentering door naar haar tegendeel en rond 1982 volgde geen volledige restauratie. Periodes van consensuele politiek en periodes van majoritaire politiek volgden elkaar dus niet simpelweg op. Een juister beeld is dat in bepaalde periodes op sommige kwesties de consensusregels dominant waren en tegelijkertijd op andere kwesties de meerderheidsregels. Dit betekent ook dat er niet zondermeer sprake is van een soort continue aanwezigheid van de consensuspolitiek als gevolg van de pluriformiteit van de politiek en samenleving.

Het politieke elitegedrag lijkt daarmee dus sterk casuïstisch bepaald te zijn. Het is afhankelijk van het soort kwestie en de mate van politieke verdeeldheid binnen vooral de coalitie. Dit maakt het lastig om algemene bewegingen eruit te lichten en momenten aan te wijzen waarop de besluitvormingscultuur sterk van karakter veranderde. Dit betekent niet dat er geen ontwikkelingen en bewegingen te benoemen zijn. Een belangrijke bevinding van deze studie is dat het voor de politieke elites na 1967 lastiger lijkt te zijn geworden om een compromisgerichte politiek te volgen. Dit uitte zich vooral in de het onder druk komen te staan van de regel *regering regeert* door een opkomend *parlementair activisme*. Een ontwikkeling die ook door C. Hoetink is waargenomen. Zij wijst vooral op een sterke stijging na 1967 van de inzet van het parlementaire instrumentarium dat de Tweede Kamer tot haar beschikking heeft van schriftelijke vragen, interpellaties, moties, amendementen tot initiatiefwetsvoorstellen.¹²⁰⁵

Dit *parlementair activisme* was in de bestudeerde debatten te herkennen in de wijze waarop gevoelige kwesties vanuit de Tweede Kamer werden geagendeerd

¹²⁰⁵ Voor cijfers over het gebruik van het 'parlementaire wapenarsenaal' in de jaren vijftig tot en met tachtig, zie Hoetink (2018) p.297-298 en dan vooral p.361-369. In de jaren tachtig ziet Hoetink echter het gebruik van dit instrumentarium weer afnemen (2018, p.427-438) en verliest het '*parlementair activisme*' vervolgens zijn scherpste kanten en is er met de hernieuwde zakelijkheid weer een 'relatieve rust' waar te nemen (2018, p.495).

en gepolitiseerd, zoals dit gebeurde in het abortus- en euthanasiedebat. In deze kwesties was een kenmerkende houding bij delen van de oppositie – ten opzichte van het ideologisch verdeelde kabinet – dat een minderheid de doorwerking van de ideologische preferenties van de meerderheid niet mocht belemmeren. Onnodige vertraging moest worden voorkomen. Daarom werd het instellen van breed samengestelde commissies van experts en belangengroepen bekritiseerd en als overbodig ter zijde geschoven en werden ontwikkelingen in de samenleving verder niet afgewacht. Daarbij waren in het parlement sommigen bereid om ook de controversiële kwesties te *politiseren* door het parlementaire wapenarsenaal in te zetten en dan vooral ook het zwaardere geschut van het recht op initiatief. Zij deden dit om de coalitiefracties tegen elkaar uit te spelen en daarmee de besluitvorming in de richting van een alternatieve parlementaire meerderheid te doen afbuigen. Een strijd over de spelregels volgde en het kabinet moest compromissen binnen de verdeelde coalitie nadrukkelijker afdwingen.

Het *parlementair activisme* is echter niet een spelregel die alleen na 1967 was te zien. Denk bijvoorbeeld aan de manier waarop in de jaren vijftig in het debat over de organisatie van de sociale zekerheid de motie-Stapelkamp het kabinet onder druk zette (hoofdstuk 4) of aan de opstelling van VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer P.J. Oud in het debat over crematie (hoofdstuk 12). Dit zijn twee voorbeelden waarbij het volgen van de regel *regering regeert* geenszins voor de gehele politiek vanzelfsprekend was. Desalniettemin lijkt er rond 1967 iets te veranderen en de vraag is hoe deze veranderingen te verklaren zijn:

Het eerste dat opvalt zijn de veranderende politieke machtsverhoudingen na 1967. De confessionele partijen verloren hun gezamenlijke parlementaire meerderheid. Dit vond plaats tegen de achtergrond van de sociaal-culturele veranderingen van de jaren zestig (hoofdstuk 11). Met de doorzettende democratisering, secularisering en individualisering waren in de samenleving andersoortige opvattingen over seksualiteit, man-vrouwverhoudingen, leven en dood dominant geworden. De oude ethische wetgeving liep vervolgens niet langer meer in de pas met de nieuwe normen en waarden in de samenleving. Dit schiep voor de progressieve en seculiere partijen, zoals de PvdA en D'66, mogelijkheden om met succes de grote religieus-ethische kwesties te *politiseren* en voorstellen te doen om de door de confessionele partijen gekleurde ethische wetgeving te 'liberaliseren'.

Ten tweede valt de opkomst en de invloed van allerlei actiegroepen op. De feministische pro-abortus groepen en later de pro-euthanasiebeweging roerden – hoewel verschillend in stijl en toonzetting – zich nadrukkelijk in het debat en hadden grote invloed op de standpuntbepaling bij met name de progressieve en liberale partijen. Dit contrasteert met de 'lijdelijkheid, passiviteit en volgzzaamheid' van de bevolking tegenover de politieke elites die door Lijphart (en ook door Daalder) aan de periode

van de pacificatiepolitiek werden toegeschreven en door hem als een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de pacificatiepolitiek werd gezien.¹²⁰⁶ Deze verandering van de politieke cultuur op massaniveau, mede als gevolg van processen als democratisering, individualisering en de opkomst van het feminisme, werkte dus door in de politieke besluitvormingscultuur op eliteniveau.

Ten derde lijkt de geïnstitutionaliseerde en op consensusgerichte elitecultuur, zoals Daalder deze heeft beschreven (paragraaf 2.2.2), minder duurzaam te zijn dan wel is voorgesteld. De regels en normen van de vorige generatie waren na 1967 minder vanzelfsprekend voor een nieuwe generatie politici binnen met name de PvdA en D'66. Dit kan er enerzijds op wijzen dat het geheel van politieke en sociaal-culturele veranderingen rond 1967 als een '*critical juncture of change*' is te beschouwen die het elitegedrag deed veranderen, maar anderzijds kan het ook een aanwijzing zijn dat er van een duurzame institutionalisering van de politieke spelregels in de Nederlandse politiek, zoals dit vanuit een neo-institutionele benadering begrepen kan worden, maar beperkt sprake is geweest. Het gedrag van de politieke elites gedurende de besluitvorming over concrete politieke kwesties lijkt dus maar in beperkte mate te worden gestructureerd door oude gewoontes en praktijken.

Een vierde verklaring ligt mogelijk in het na 1967 dominantier worden van een majoritaire democratie-opvatting. De opkomst van een *parlementair activisme* wijst hierop, maar het is slechts een indicatie dat de opvattingen over de politieke besluitvorming, bij althans een deel van het parlement, meer in lijn van de meerderheidspolitiek is komen te liggen. Hierdoor heeft een andersoortig elitegedrag mogelijk ook enige legitimiteit gekregen. In verschillende debatten was een botsing in democratievisies te zien en werd door politici hun democratievisie geëxpliciteerd. Dit was te zien in het debat over de Wet TBA begin jaren negentig (paragraaf 10.3.2) en in het euthanasiedebat midden jaren tachtig toen de Proeve en het initiatiefwetsvoorstel van D66 tegenover elkaar stonden (paragraaf 14.3). Hier werd duidelijk dat een deel van het parlement een majoritaire democratievisie had, die in ieder geval in de debatten voor 1967 niet zo expliciet naar voren was gekomen. Dit feit op zichzelf wijst echter nog niet direct op een bredere omarming van een bepaalde democratievisie, maar het is wel een indicatie dat na 1967 een majoritaire democratievisie door een deel van de Nederlandse politiek werd onderschreven.

16.3 Land van minderheden

Deze studie lijkt deels de these te bevestigen dat de continuïteit van een op samenwerking gerichte besluitvormingscultuur het gevolg is van de pluriformiteit van de Nederlandse politiek (paragraaf 2.2.2). Het karakter van de politieke besluitvorming

¹²⁰⁶ Lijphart 1968/2007, p.135-136; Daalder 1964I/1995, p.11-39.

dient immers vooral te worden begrepen als een gevolg van de politieke verhoudingen binnen de coalitie en tussen de coalitie en de oppositie. Dit impliceert dat het elitegedrag slechts in beperkte mate wordt bepaald door allerlei ongeschreven politieke normen en gedragsregels, die worden ingegeven door een bepaalde normatieve democratie-opvatting en ‘nobeles’ motieven voor een meer inclusieve en consensuele besluitvorming. Deze bevinding sluit daarmee aan bij de beschouwing van Van den Berg over politieke spelregels, waarin hij stelde dat de spelregels van de politiek vooral worden gedicteerd door de politieke machtsverhoudingen en dat, als de machtsverhoudingen veranderen, de spelregels dan ook veranderen.¹²⁰⁷

Bij deze bevinding dient echter wel een kanttekening te worden geplaatst. De mate van pluriformiteit van de Nederlandse politiek is namelijk afhankelijk van het gekozen perspectief op die pluriformiteit. Kijkt men naar het aantal politieke partijen in het parlement dan is – mede door het bijzonder evenredige kiesstelsel – een hoge mate van pluriformiteit te herkennen en heeft geen enkele politieke partij in de Nederlandse parlementaire geschiedenis een meerderheid gehad. Vanuit het perspectief van de conflictdimensies ontstaat daarentegen een beeld van een politiek speelveld met duidelijke meerderheden en minderheden op bepaalde kwesties (paragraaf 15.3). Op de religieus-ethische conflictdimensie verving na 1967 een progressieve meerderheid van vooral sociaaldemocraten en liberalen een conservatieve confessionele meerderheid en op de sociaaleconomische conflictdimensie was er tot het midden van de jaren zeventig overeenstemming over de uitbouw van de sociale zekerheid en vormde zich daarna een hervormingsgezinde centrumrechtse meerderheid van christendemocraten en liberalen.

In het licht van bovenstaande kanttekening is een compromisgerichte politiek en het volgen van de consensusregels vooral een gevolg van de noodzaak om de tegenstellingen binnen de coalitie te bemiddelen. Dit werd duidelijk bij de Crematiewet (1955), Wet afbreking zwangerschap (1982), de Proeve van een wetgeving (1986), de Wet op de Lijkbezorging (1992) en de Wet TBA (1993). De spelregels van de politiek werden hier gevolgd om een compromis te smeden dat op een parlementaire meerderheid kon rekenen. Binnen de coalitie werd er samengewerkt, stelden de partijen zich *zakelijk* en *pragmatisch* op en toonde men begrip voor elkaars standpunten. Het volgen van de consensusregels, zoals het instellen van commissies, het vertragen van de besluitvorming, het schuiven in verantwoordelijkheden of het herformuleren van politieke kwesties, werd dan ‘instrumenteel’ gebruikt om het proces van meerderheidsvorming binnen politiek verdeelde coalities vorm te geven.

In feite volgt hieruit een bevestiging van de stelling dat compromissen en politieke samenwerking voortvloeien uit de voor Nederland kenmerkende politieke pluri-

¹²⁰⁷ Van den Berg 1990, p.6; Van den Berg 2016, p.43.

formiteit, zoals Koole, Ten Napel en Andeweg stelden.¹²⁰⁸ Deze stelling lijkt echter alleen te gelden bij ideologisch breed en dus heterogeen samengestelde kabinetten. Dit zijn kabinetten die samengesteld zijn uit partijen die op een bepaalde kwestie een tegengestelde positie innemen en waarin de politieke scheidslijnen op die kwestie dwars door de coalitie heenlopen. Is er op een dergelijke kwestie overeenstemming binnen de coalitie en neemt alleen een parlementaire oppositie een tegengesteld standpunt in, dan neigen de coalitiepartijen ernaar om de kwestie op een majoritaire wijze te regelen, zoals dat te zien was bij de Stelselherziening (1986) en de WTL (2002).

De politiek-inhoudelijke tegenstellingen op een kwestie lijken dus grotendeels het karakter van de besluitvorming te bepalen. Meerderheidspolitiek volgt vooral als een eensgezinde coalitie tegenover de oppositie staat en een consensuele compromisgerichte politiek volgt als een coalitie verdeeld is, maar nog wel de intentie heeft om er samen uit te komen.¹²⁰⁹

16.4 Politieke kwesties

In het tweede hoofdstuk van deze studie is geopperd dat de spelregels van de consensuspolitiek bij sommige kwesties beter toepasbaar zouden zijn dan bij andere. Hierbij werd de verwachting uitgesproken dat religieus-ethische kwesties, om hun meer dichotome karakter, lastiger op consensuele wijze te beslechten zouden zijn dan sociaaleconomische vraagstukken. Dit onderscheid blijkt na het bestuderen van de politieke kwesties te scherp te zijn neergezet en de bevindingen lijken zelfs enigszins tegengesteld te zijn aan de verwachtingen. Daarbij zijn er wel aspecten die gerelateerd zijn aan de aard van de politieke kwesties en die een consensuele besluitvorming en een compromisgerichte politiek in algemeenheid lijken te bemoeilijken. Deze aspecten zijn relevant om het complexe beeld van het elitegedrag, zowel voor als na 1967, beter te kunnen begrijpen. Een aantal zaken valt op.

Een eerste observatie is dat een consensuele besluitvorming bij sociaaleconomische kwesties moeilijker lijkt te worden indien de politieke elites de overtuiging hebben dat hervormingen gezien de sociaaleconomische omstandigheden noodzakelijk en urgent zijn. Een dergelijke dwingende noodzaak om politieke problemen op korte termijn op te lossen speelde bij alle kwesties, maar in het bijzonder bij de hervorming van de sociale zekerheid in de eerste helft van de jaren tachtig. De stagnerende economische groei, de hoge werkloosheid, het toenemende financieringsstekort en de alsmat stijgende staatschuld hadden ertoe geleid dat het oplossen van de sociaaleconomische problematiek voor het kabinet belangrijker werd dan

¹²⁰⁸ Koole 1995, p.38; Ten Napel 1999, p.180-182; Andeweg 1999, p.130-133.

¹²⁰⁹ Zie ook Hoetink 2018, p.418.

een parlementbrede consensus over een pakket beleidsmaatregelen. De majoritaire besluitvorming rondom de Stelselherziening (1986) lijkt dan ook eerder uit deze houding voort te komen dan uit een bepaalde majoritaire democratie-opvatting.

Een tweede observatie is dat juist het volgen van de consensusregels bij religieus-ethische vraagstukken in het begin eenvoudiger lijkt vanwege het ontbreken van een dwingende noodzaak en urgentie om snel en daadkrachtig te handelen. De liberaler wordende abortus- en euthanasiepraktijk moesten destijds wel geregeld worden, er was dus enige noodzaak tot ingrijpen, maar de politiek had nog wel de tijd om de kwestie te *depolitiseren* door bijvoorbeeld het instellen van een staatscommissie of door de ontwikkelingen in de jurisprudentie en binnen de beroepsgroep af te wachten. Een dergelijke politiek kent echter ook haar grenzen. *Depolitisering* en uitstel zijn slechts goede opties als de posities van de partijen nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd. Partijen nemen als de kwestie op de agenda komt veelal op basis van hun politieke beginselen al een eerste positie in, maar deze positie is dan nog niet geheel in concrete standpunten uitgewerkt en daardoor vormt zich op een kwestie nog geen duidelijke parlementaire meerderheid. Pas bij de aanwezigheid van een alternatieve parlementaire meerderheid, die niet samenvalt met de meerderheid van de coalitie, wordt het voor de oppositiefracties interessant om de tegenstellingen binnen de verdeelde coalitie tegen elkaar uit te spelen en te proberen om de besluitvorming in de richting te sturen van deze alternatieve meerderheid. Een dergelijke polarisatie lijkt wel gerelateerd te zijn aan de aard van de thematiek. Een terugkeer naar een compromisgerichte politiek veronderstelt immers dat één van de coalitiepartijen op fundamenteel niveau toegeeft. Bij een dichotome kwestie is dat in feite het opschuiven door een partij van de ene kant naar de andere kant, zodat er vervolgens op het praktische beleidsniveau compromissen gesloten kunnen worden.

Deze dynamiek was vooral duidelijk te zien bij de abortuskwestie. Voor de politieke elites was het bijzonder lastig om op fundamenteel niveau een middenpositie te vinden tussen het beginsel van de beschermwaardigheid van het ongeboren leven en het beginsel van de autonomie van de vrouw. Een compromis tussen deze uiterste posities zou immers altijd één van de twee waarden relativeren. Op het principiële niveau moest dus eerst door één van de partijen worden toegegeven – in deze kwestie was dat het CDA – alvorens op beleidsniveau verder kon worden onderhandeld over de praktische kanten van een nieuwe abortuswet, zoals dat na 1977 gebeurde. Bij de euthanasiekwestie en de hervorming van de sociale zekerheid was iets vergelijkbaars te zien. Bij de euthanasiekwestie werd een compromis weer mogelijk nadat het CDA een regeling had geaccepteerd waarin actieve euthanasie in beperkte vorm werd toegestaan. In het debat over de hervorming van de WAO begin jaren negentig stond de PvdA ook voor een dichotome en tamelijk fundamentele keuze. In de jaren daarvoor hadden de sociaaldemocraten zich immers scherp gekeerd tegen

de ‘neoliberale’ hervormingspolitiek van het CDA en de VVD. Zij stonden voor een uitgesproken keynesiaanse economische politiek en legden daarin de nadruk op een actief arbeidsmarktbeleid, mede om daarmee niet te veel aan de sociale rechten van burgers te hoeven komen. De steun van de PvdA in het kabinet-Lubbers III voor de hervormingen, die ook gevolgen zouden hebben voor de hoogte en duur van de uitkeringen, betrof dan ook een fundamentele koerswijziging. De sociaaldemocraten hadden zich daarmee namelijk voor het eerst nadrukkelijk in het kamp van de hervormers geschaard en daarmee de continuering van de sociaaleconomische hervormingspolitiek van de jaren daarvoor mogelijk gemaakt.

16.5 De Nederlandse politieke besluitvormingscultuur

Deze studie heeft gepoogd de besluitvorming over enkele van de meest beeldbepalende politieke kwesties in de tweede helft van de twintigste eeuw op systematische wijze te bestuderen en te karakteriseren. Het is de eerste studie die vanuit de tegenstelling in spelregels (consensus- versus meerderheidsregels) de besluitvorming in de Nederlandse context heeft geanalyseerd. Hieraan ten grondslag lag een theoretische verkenning en plaatsbepaling van de verschillende spelregels van de politiek. Deze politieke spelregels werden daarin gerelateerd aan twee tegengestelde visies op de democratie die teruggaan op de vraag over de juiste omgang met pluriformiteit in een democratie en de vraag of een simpele meerderheid voldoende is of dat een zo groot mogelijke meerderheid nagestreefd dient te worden.

Over het algemeen bleek het mogelijk om de politieke tegenstellingen en de gekozen oplossingen uit de parlementaire debatten te halen en de besluitvorming aan de hand van de politieke spelregels te karakteriseren en veranderingen en continuïteiten in de besluitvormingscultuur te duiden. Daarmee biedt deze studie een theoretisch onderbouwd analysekader voor verder onderzoek naar de politieke besluitvormingscultuur in Nederland op andere kwesties, op andere bestuurslagen of voor internationaal vergelijkende studies. Deze studie richtte zich echter primair op het feitelijke gedrag van de politieke elites. Dit gedrag geeft weliswaar een indicatie van de dominante democratievisies in de Nederlandse politiek, maar het ontbreekt nog aan een systematische verkenning van de elite-opvattingen over de democratie in de Nederlandse politiek gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw. Daarvoor zouden debatten over politiek-bestuurlijke hervormingen geanalyseerd kunnen worden, publicaties van politieke partijen over democratie of interviews met politici om daarmee ook de achterliggende motivaties en overwegingen ten aanzien van vooral de concrete politieke besluitvorming inzichtelijk te maken. Een dergelijke studie zou vooral zicht kunnen geven op de mate van congruentie tussen opvattingen en gedrag van de elites en of de politieke elites handelden uit overtuiging of dat hun gedrag primair werd bepaald door de politieke machtsverhoudingen.

Deze studie brengt uiteindelijk vooral enkele nuanceringen aan bij de literatuur over de Nederlandse consensusdemocratie. Het laat zien dat enige voorzichtigheid gewenst is met te algemene classificaties die de Nederlandse politiek scharen onder het ‘consensusmodel van politieke besluitvorming’. Compromisgerichte politiek binnen coalitieverband is immers niet geheel hetzelfde als consensuspolitiek en een politiek-institutionele inrichting naar de criteria van de consensusdemocratie leidt niet noodzakelijkerwijs tot een consensuele politiek. Meerderheidspolitiek bleek immers ook zichtbaar te zijn in een politiek stelsel dat over het algemeen tot de consensusdemocratie wordt gerekend. Dit betekent dat de institutionele inrichting van het Nederlandse politieke stelsel met zijn evenredige vertegenwoordiging, twee tamelijk gelijkwaardige kamers, meerdere partijen en de noodzaak tot coalitievorming, op zichzelf onvoldoende is om ook de politieke praktijk in de consensusdemocratie onder het ‘consensusmodel’ te scharen. Deze nuanceringen zijn relevant in relatie tot de meer of minder expliciete normatieve claims over de Nederlandse besluitvormingscultuur en de consensuele wijze waarop politieke conflicten en spanningen over het algemeen zouden worden opgelost. De uitkomst van deze studie roept ook de vraag op naar de rol van constitutionele conventies voor de ordende werking van het politieke proces en de bescherming van politieke minderheden, zoals dat in paragraaf 3.2.1 is besproken. Het is namelijk aannemelijk dat, als de politieke machtsverhoudingen in hoge mate het karakter van de besluitvorming bepalen, dit ook zal gelden voor constitutionele conventies en dat deze omwille van machtspolitieke overwegingen ter zijde kunnen worden geschoven indien de politieke elites dat opportuun achten. Zo zou de terughoudende rol van de Eerste Kamer – een veel genoemde conventie – weleens weg kunnen vallen als senatoren door te *politiseren* en te *polariseren* de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Ook is het denkbaar dat de conventies rondom de kabinetsformatie zullen veranderen, als dit door de formerende partijen bevorderlijk wordt geacht voor de vorming van een nieuwe coalitie.

De belangrijkste bevinding van deze studie is dus dat de politieke elites in de bestudeerde casussen binnen de gegeven politieke instituties primair handelden vanuit hun eigen belang en minder vanuit het normatieve idee dat ten grondslag ligt aan de consensusdemocratie en de consensuspolitiek. Dit heeft tot gevolg dat de Nederlandse politieke besluitvormingscultuur twee gezichten kent, enerzijds is er een compromisgerichte politiek binnen verdeelde coalities zichtbaar waarbij de spelregels van de consensuspolitiek worden gevolgd om een compromis te sluiten tussen de coalitiepartijen en anderzijds is er een majoritaire politiek herkenbaar bij relatief homogene coalities om daadkrachtig bepaalde kwesties op te lossen. Deze dynamiek in de besluitvorming lijkt grotendeels tijd en onderwerp onafhankelijk te zijn. Het is aannemelijk dat niet alleen in de bestudeerde periode (1945–2002) deze dynamiek dominant was, maar ook daarvoor en daarna. Echte consensuspolitiek is

een mooi democratisch ideaal, maar blijkt niet te corresponderen met de realiteit. Het is immers maar zeer de vraag of politici, die worden geconfronteerd met grote, complexe en gepolariseerde kwesties, geneigd zullen zijn om de besluitvorming daarover onnodig – voor een parlementaire meerderheid – te compliceren en te vertragen door ook een compromis met de oppositie na te streven. Deze regel lijkt voor zowel eensgezinde als politiek-verdeelde coalities te gelden, maar hier is wel een verandering waar te nemen. Een internergerichte compromispolitiek bij verdeelde coalities lijkt na 1967 namelijk wel moeilijker te zijn geworden. De spelregel *regering regeert* kwam onder druk te staan door een opkomend *parlementair activisme*. Dit maakte een compromisgerichte politiek niet onmogelijk, maar het moest dan wel worden afgedwongen door de leidende politici binnen de coalitie. Het is aannemelijk dat hier door de tijd heen enig verschil is te verwachten en dat dit te maken heeft met de doorwerking van de veranderende opvattingen over de democratie in de politieke praktijk: is de consensuspolitiek als ideaal tanende zoals mogelijk in het decennium na 1967 of na 2002, dan wordt een compromisgerichte politiek lastiger en een majoritaire politiek algemener geaccepteerd.

Dit laat onverlet dat consensuspolitiek, verstaan als het rekening houden met politieke minderheden buiten de coalitie, in de Nederlandse politieke praktijk dus eigenlijk niet voorkwam. Daarbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt, dat de lat van de consensuspolitiek tamelijk hoog ligt. Het veronderstelt dat politici deels tegen hun eigen belangen, opvattingen en voorkeuren ingaan en daarmee ook deels hun macht opgeven ten gunste van de minderheid. Een dergelijke consensusgerichte attitude kwam in de bestudeerde casussen eigenlijk niet naar voren: de macht van het getal bleek telkens sterker dan de macht van de moraal.

