



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De permanente 'crises' in de Nederlandse politiek

Deth, J.W. van

Citation

Deth, J. W. van. (1993). De permanente 'crises' in de Nederlandse politiek. *Acta Politica*, 28: 1993(3), 251-271. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450077>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450077>

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

De permanente 'crises' in de Nederlandse politiek

J.W. van Deth

1. Inleiding

Zolang er politiek bestaat, is er welhaast per definitie sprake van politieke vernieuwing. Ongeacht of men politiek karakteriseert als de wijze waarop schaarse middelen worden verdeeld, legitieme machtsuitoefening plaatsvindt, idealen vorm krijgen, belangen worden afgewogen of carrièremogelijkheden worden gecreëerd, steeds zal het stellen van prioriteiten leiden tot vreugde bij de één en verdriet bij een ander. Alle belangrijke politieke vragen zijn te typeren als *zero-sum-games*. De uitkomsten van het politieke besluitvormingsproces zijn voor de verschillende deelnemers in hoge mate afhankelijk van de specifieke spelregels. Voortdurende discussie over die spelregels behoort dus tot kern van het politieke bedrijf.

Zorg over de uitkomsten van het proces lijkt echter niet de belangrijkste drijfveer voor de recente opleving van het debat over politieke vernieuwing. Van Mierlo en andere voorstanders van drastische veranderingen maken zich zelden bezorgd over de belangen van de gemiddelde D66-stemmer. Het debat wordt vooral gevoed door zorgen over de wijze waarop besluiten tot stand komen. Niet de typering van politiek als een *zero-sum-game*, maar de positie van de *Haagse kaasstolp* en de onvermijdelijke *kloof tussen burger en politiek* vormen de belangrijkste redenen voor het streven naar vernieuwing. In een moderne, ontzuilde en ontideologiseerde samenleving zijn de breekbare staatkundige compromissen uit de negentiende eeuw kennelijk niet meer nodig. De burger zou mondig genoeg zijn om zich daadwerkelijk met de politieke besluitvorming te bemoeien. In een democratische samenleving spreekt het vanzelf dat die mondige burger daarvoor de mogelijkheden krijgt en dus is politieke vernieuwing noodzakelijk.

Op de golven van de deconfessionalisering, detraditionalisering en ontzuiling in de jaren zestig, kwam ook de discussie over politieke vernieuwing in Nederland weer op gang. In de ruim 25 jaar die zijn verstreken

sinds het spectaculaire succes van nieuwe partijen als de Boerenpartij, D66 en, iets later, de PPR, zijn steeds weer opnieuw studies verricht, discussies gevoerd, commissies ingesteld, rapporten geschreven en besluiten vooruitgeschoven.¹ Permanente onderwerpen daarbij zijn zaken als de gekozen minister-president, formateur of burgemeester, het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, de mogelijkheden voor referenda en de rol van de Eerste Kamer. In de huidige kabinetsperiode concentreert de discussie over vernieuwing zich rond het rapport van de *Bijzondere commissie Vraagpunten* (meestal aangeduid als de commissie-Deetman) dat in het najaar van 1990 verscheen. Inmiddels zijn ook enkele deelstudies uitgebracht waarin de ideeën van de commissie nadere uitwerking krijgen.

Hoewel de grenzen tussen staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing niet altijd eenvoudig zijn aan te geven, beperk ik me in deze bijdrage tot de staatkundige aspecten van de recente voorstellen. Dat betekent dat het accent hier ligt op de voorstellen die betrekking hebben op de relatie tussen kiezer en gekozene. Daarbij is de houding ten opzichte van de wijze waarop besluiten worden genomen belangrijker dan specifieke uitkomsten. Met andere woorden: de relaties tussen kiezer en gekozene worden hier geplaatst in het kader van de vraag naar de legitimiteit van het politieke proces. Zoals zal blijken, hanteert ook de commissie-Deetman een dergelijke benadering.

2. De vraagpunten van de commissie-Deetman

Nadat bij de totstandkoming van het kabinet-Lubbers III in 1989 was afgesproken aandacht te besteden aan politieke en bestuurlijke vernieuwing en de Minister-President dit voornemen nog eens uitdrukkelijk herhaalde in de Regeringsverklaring², nam de Tweede Kamer op 30 november 1989 een motie aan waarin het Presidium de opdracht kreeg een procedure te ontwikkelen voor de behandeling van deze problematiek. De belangrijkste overweging voor deze motie is 'dat een goed functionerend openbaar bestuur en een goed functionerende parlementaire democratie van essentieel belang zijn voor het democratisch gehalte van ons staatsbestel'. Bovendien wordt 'een grondige bestudering' van het onderwerp noodzakelijk geacht.³ Eerste ondertekenaar van de motie is de fractievoorzitter van D66, Van Mierlo. Het voorstel wordt vrijwel unaniem gesteund, getuige de mede-ondertekening van de motie door de fractievoorzitters van CDA, VVD en Groen Links.

In het voorjaar van 1990 stelt de Tweede Kamer vervolgens de *Bijzondere commissie Vraagpunten* in onder voorzitterschap van Kamervoorzitter

Deetman. In de commissie hebben verder zitting de fractievoorzitter en nog een tweede lid van elk van de vijf grote partijen, alsmede één fractievoorzitter uit de kring van de drie kleine christelijke partijen.⁴ De commissie gaat voortvarend te werk en presenteert op 16 november 1990 haar rapport.⁵ Uitgangspunt voor de analyses en aanbevelingen van de commissie is de volgende constatering:

'Omdat een kwaliteitscrisis of een situatie die als een kwaliteitscrisis wordt ondervonden gevolgen heeft voor de legitimiteitscrisis, heeft de bijzondere commissie haar analyse toegespitst op de kwaliteit van het overheidsoptreden, op de relatie kiezer en gekozenen en op de samenhang tussen die beide punten.'
(1990: 3)

Het rapport start met een inleidende beschouwing waarin naast een enkele opmerking over democratie en rechtsstaat, vier belangrijke ontwikkelingen worden geïdentificeerd die samen worden aangeduid als een *Analyse*. De eerste ontwikkeling betreft het functioneren van de volksvertegenwoordigers en de volksvertegenwoordiging. De controlerende taken van de parlementariërs zouden zijn uitgehold door de sectorale verstrengeling van maatschappelijke organisaties, Kamerleden en ambtenaren, door de opstelling van regeerakkoorden, en door de verkokering bij de overheid. Hierdoor komt 'de op zich zelf al moeilijke taak van de regering in het gedrang: 'het bevorderen van een integrale afweging van doelen en middelen, nationaal, Europees en internationaal' (1990: 7).

Het tweede element van de *Analyse* wordt gevormd door een verwijzing naar de ontwikkelingen in Europees verband. De totstandkoming van de interne markt en de groeiende invloed van 'Brussel', hebben consequenties voor de werking van het nationale politieke systeem. De nationale besluitvorming zal er volgens de commissie op gericht moeten zijn de Nederlandse invloed in Europa te optimaliseren. Verder zou de democratische controle op Europees niveau moeten worden versterkt en zou de nationale wetgeving systematisch dienen te worden getoetst aan Europese regelgeving.

Ten derde wijst de commissie erop dat de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar lagere overheden leidt tot ' enerzijds andere rollen van de nationale overheden en anderzijds tot het versterken van de betekenis van regionale en lokale overheden' (1990: 8). In dit verband signaleert men een zekere consensus over het streven de overheidsbureaucratie op nationaal niveau zo beperkt mogelijk te houden. Door bevordering van de (regionale) decentralisatie, wordt gestalte gegeven aan de wens het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen.

Het laatste – 'en niet het minst belangrijke' – punt betreft de 'kwaliteit

van de overheid als geheel, de omvang van de totale overheidsorganisatie en de wijze waarop de overheid haar taken dient te vervullen' (1990: 8). Het is niet eenvoudig weer te geven wat de commissie hiermee bedoelt. Uit de toelichting blijkt dat men een groot aantal, zeer verschillende zaken op het oog heeft die slechts gemeen hebben dat men erover kan discussiëren vanuit de vraag wat nu precies de grenzen van het overheidsoptreden (zouden moeten) zijn. Genoemd worden, onder meer, de verantwoordelijkheden van burgers, vergroting van effectiviteit en efficiëntie, versterking van de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving, convenanten en democratische controle.

Na de gebruikelijke, obligate opmerkingen over de samenhang van de vier genoemde punten en mogelijk subjectieve elementen in iedere beoordeling, werkt de commissie haar ideeën verder uit in vijf hoofdstukken: (1) de overheid, (2) de relatie tussen kiezer en gekozen, (3) wetgeving, (4) de werkwijze van de Tweede Kamer en (5) Europese ontwikkelingen. Elk hoofdstuk begint met een *Probleemanalyse*. Bij de behandeling van de verschillende aspecten van elk punt heeft de commissie ernaar gestreefd de *Huidige stand van zaken* beknopt samen te vatten en specifieke *Vraagpunten en oplossingsrichtingen* te formuleren. Op die wijze ontstaat een overzichtelijke geheel van omschrijvingen van problemen en mogelijke oplossingen. De analyses en argumentaties zijn echter summier en veelal oppervlakkig. Literatuurverwijzingen of bronvermeldingen ontbreken geheel.

De onderwerpen waarover nadere discussie en besluitvorming gewenst is, zijn op systematische wijze samengevat in een uitgebreid overzicht van alle vraagpunten en voornemens. De lijst omvat 98 afzonderlijke onderwerpen.⁶ In het Kamerdebat over het rapport op 20 maart 1991, krijgt de commissie toestemming verder te gaan op de ingeslagen weg. De moties waarin wordt aangegeven dat er aan verder onderzoek naar de gekozen Minister-President, de gekozen burgemeester en de gekozen Commissaris der Koningin geen behoefte bestaat, verwerven onvoldoende steun. Datzelfde lot treft het voorstel inzake een Grondwettelijke bepaling over Gods gezag en overheidsbeleid. Aangenomen worden de moties waarin wordt gepleit voor aandacht van de rol van politieke partijen en het gebruik van de Nederlandse taal als onderwijs-, bestuurs- en rechtstaal. Opmerkelijk is ook dat de motie waarin wordt uitgesproken dat aan verder onderzoek naar 'de figuur van het referendum' geen behoefte bestaat, leidt tot het afvoeren van dit onderwerp van de agenda voor verdere discussies.⁷ De commissie-Deetman inventariseert vervolgens de stand van zaken en treedt in overleg met de vaste Commissie voor binnenlandse zaken. Tevens krijgen diverse andere commissies de taak opgelegd delen van het door Deetman c.s. opgestelde rapport nader uit te werken.⁸

3. Kiezers en gekozenen

Zoals hiervoor is opgemerkt, gaat de aandacht in deze bijdrage vooral uit naar de voorstellen die betrekking hebben op de relaties tussen kiezers en gekozenen. De commissie-Deetman behandelt deze problematiek in een apart hoofdstuk. In dat hoofdstuk komt een aantal vaste onderdelen van de discussies over vernieuwing van het politieke bestel aan de orde (gekozen Minister-President, referenda, districtenstelsel, gekozen burgemeester). Ook komen we enkele oude bekenden tegen (bij voorbeeld de staatscommissies-Cals/Donner en -Biesheuvel, de motie-Kolfschoten en het initiatiefvoorstel-Van Thijn). Op zes terreinen formuleert de commissie ideeën voor verdere discussie, onderzoek en besluitvorming:

- de kabinetsformatie (positie van Minister-President en formateur);
- het kiesstelsel van de Tweede Kamer (invoering districtenstelsel);
- de positie van de Eerste Kamer (terugzendingsrecht);
- het referendum en het volksinitiatief (lokaal en nationaal);
- de verkiezing of benoeming van de burgemeester;
- het kiesrecht van vreemdelingen (uitbreiding tot provinciaal en nationaal niveau).

De ideeën van de commissie-Deetman bevatten geen enkel origineel punt. Alle voorgestelde maatregelen zijn reeds eerder voorgesteld en veelal ook al behandeld door staatscommissies. Dat is volgens de commissie geen bezwaar. Al op de tweede pagina van het rapport wordt opgemerkt dat oude voorstellen opnieuw zijn behandeld:

'omdat maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke ontwikkelingen het nodig maken om ideeën opnieuw te bezien, ook als zij in het verleden zijn afgewezen. Als deze nota dus tevens een verkenning is van wat in het verleden politiek onmogelijk is gebleken, dan is daarmee nog geen uitspraak gedaan over de mogelijkheden in een andere maatschappelijke en bestuurlijke context.' (1990: 4)

Dat optimisme bleek al direct misplaatst voor het pleidooi nog eens te kijken naar de invoering van referenda en volksinitiatieven. Zoals opgemerkt, sneuvelden de plannen op dit terrein bij het eerste debat in de Kamer over het rapport. De verruiming van het kiesrecht van vreemdelingen is ter verdere afhandeling doorgeschoven naar de regering, die er in het kader van de problematiek van de meervoudige nationaliteit en sociale integratie van minderheden aandacht aan schenkt.⁹ De commissie-Deetman concludeerde over deze aspecten dat 'de in 1990 geformuleerde aanbeveling in feite (zal) kunnen worden gerealiseerd'.¹⁰ Daarmee is het rijtje vraagpunten met betrekking tot de relatie tussen kiezers en gekozenen ge-

reduceerd tot de kabinetsformatie, het kiesstelsel van de Tweede Kamer, de positie van de Eerste Kamer en de positie van de burgemeester.

De verdere behandeling van de ideeën op het gebied van de politieke, staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing is opgedragen aan een aantal bijzondere commissies van de Tweede Kamer en aan drie externe commissies. Daarnaast zijn diverse aspecten van de plannen onderwerp van overleg met en advisering door de Kiesraad, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en uiteraard de afzonderlijke bewindslieden en de regering.¹¹ De eerste externe adviescommissie (de commissie-Scheltema) richt zich vooral op de ministeriële verantwoordelijkheid, de organisatie van de beleidsvorming en de positie en de rol van het ambtenarenapparaat. Relevanter voor de relatie tussen kiezers en gekozenen is het werk van de beide andere externe commissies. De tweede externe commissie (de commissie-De Koning) houdt zich vooral bezig met de positie van de Minister-President, het kiesstelsel en de Eerste Kamer. Centraal staat de relatie kiezer-gekozene op landelijk niveau. Het rapport van de commissie-De Koning is verschenen in april 1993.¹² De derde externe commissie (de commissie-Van Thijn) kreeg tot taak het onderzoeken en uitwerken van de ideeën over de aanstelling van de burgemeester. Daarbij is ook aandacht besteed aan de rol van de burgemeester in de lokale politiek en het functioneren van de lokale democratie in Nederland. De commissie-Van Thijn publiceerde het eindverslag enkele weken eerder dan de commissie-De Koning.¹³

Met de beide rapporten van de externe commissies zijn de voorstellen voor verbetering van de relatie tussen kiezers en gekozenen van de commissie-Deetman onderzocht, beoordeeld en grotendeels verworpen. In schema 1 zijn de onderwerpen en voorstellen uit het rapport van de commissie-Deetman samengevat in de beide eerste kolommen. Tevens zijn toegevoegd de drie punten die in het debat over het werkstuk van de commissie voldoende steun kregen (regeerakkoord, voorkeursdrempel en politieke partijen). In de laatste kolom van dit overzicht zijn de standpunten van de commissie-De Koning en de commissie-Van Thijn weergegeven. Daarbij dient te worden opgemerkt dat op enkele punten de commissies geen unaniem advies hebben uitgebracht. Het schema heeft dus betrekking op de opvatting van de meerderheid van de leden van de tweede en de derde externe adviescommissie.

Ook voor pessimisten over het proces van politieke vernieuwing in Nederland komt Schema 1 wellicht als een verrassing. Beide commissies tonen zich uiterst voorzichtig. De commissie-Van Thijn meent dat een direct gekozen burgemeester 'een te groot risico voor de slagvaardigheid van het lokaal bestuur (zou) kunnen opleveren' (1993: 55). Een lid van de com-

Schema 1: Voorstellen voor vernieuwing op het gebied van de relatie kiezer-gekozene

a. Kabinetsformatie

<i>ondenverp</i>	<i>cie-Deetman</i>	<i>cie-De Koning</i>
gekozen Minister-President	argumenten inventariseren en consequenties bezien	afzien van rechtstreeks gekozen Minister-President
gekozen formateur	argumenten inventariseren en consequenties bezien	afzien van rechtstreeks gekozen kabinetsformateur
aanbevolen formateur	argumenten inventariseren en consequenties evalueren	Tweede Kamer draagt formateur voor (tevens beoogde Minister-President)
rapportage formateur	argumenten inventariseren en consequenties bezien	formateur uitnodigen te rapporteren aan de Kamer
informatuur	merites van informatuur beoordelen	afzien van aanbeveling een informatuur te benoemen
regeerakkoord	(toegevoegd in Kamer-debat)	regeerakkoord beperken tot (controversiële) hoofdzaken

b. Kiesstelsel Tweede Kamer

<i>ondenverp</i>	<i>cie-Deetman</i>	<i>cie-De Koning</i>
kiesstelsel	mogelijkheden directere band kiezers-gekozenen; generalistischer aanpak	handhaving huidige stelsel
districtenstelsel (1)	introductie van twee stemmen per kiezer (Duits model)	handhaving huidige stelsel
districtenstelsel (2)	verdeling van het land in een klein aantal districten	handhaving huidige stelsel
voorkeurstemmen	(toegevoegd in Kamer-debat)	verlaging van voorkeursdrempel van 50% naar 25% van de kiesdeler

c. Positie Eerste Kamer

<i>ondenverp</i>	<i>cie-Deetman</i>	<i>cie-De Koning</i>
kiesstelsel	heroverweging huidige procedure	handhaving huidige stelsel
terugzendingsrecht	toekenning terugzendingsrecht	invoering van een eenmalig terugzendingsrecht

vervolg Schema 1

d. Aanstelling burgemeester

onderwerp	cie-Deetman	cie-Van Thijn
gekozen burgemeester (1)	rechtstreekse verkiezing door ingezetenen van gemeenten	afgewezen
gekozen burgemeester (2)	rechtstreekse verkiezing door de gemeenteraad	verkiezing door gemeenteraad en invoering van vertrouwensregel
vertrouwenscommissie	versterking van de positie van vertrouwenscommissie	afgewezen

e. Rol politieke partijen

onderwerp	motie-Willems	cie-De Koning
relatie kiezers-partijen	rol van partijen bij vernieuwing mede in beschouwing nemen	– relatie kiezers-partijen – geen zaak van overheidsregulering – eigen onderzoek door partijen en openbaar debat gewenst

missie wenst het huidige stelsel van de benoemde burgemeester te handhaven en een ander lid is voorstander van directe verkiezing door de bevolking. Door te kiezen voor een prominentere rol van de gemeenteraad, wordt de lokale politiek versterkt zonder dat de kiezers daar veel van behoeven te merken. Bestudering van buitenlandse voorbeelden van burgemeestersverkiezingen en de resultaten van politicologisch onderzoek naar de houdingen en verwachtingen van burgers in Nederlandse gemeenten, brengen de commissie niet tot verdergaande voorstellen.

De commissie-De Koning baseert haar afwijzende houding vooral op een analyse van de betrokkenheid van de burger bij de politiek. Geconstateerd wordt dat de opkomstcijfers nauwelijks aanleiding geven voor grote zorgen, terwijl bovendien uit politicologisch onderzoek blijkt dat de Nederlandse burger helemaal niet zo afwijzend staat ten opzichte van de politiek als populaire denkbeelden suggereren. Van een 'legitimiteits- of kwaliteitscrisis' is geen sprake. Enigszins pathetisch vraagt de commissie-De Koning zich af: 'Is er dan *niets* aan de hand?'. De conclusie is dat er niet zo heel veel mis is, maar dat waar 'geloof en gevoelens politieke fei-

ten zijn' er volgens de commissie 'serieus aandacht' dient te worden besteed aan de problemen, mede omdat die worden gevoed door 'een algemene malaise in de ontwikkelde wereld' (1993: 12). Geen van deze veronderstellingen wordt toegelicht. Terwijl de commissie-Deetman nog een bescheiden poging deed te komen tot een meer fundamentele analyse, kiest de commissie-De Koning voor de rol van therapeutisch opbouwwerker: er zijn geen ernstige problemen, maar gevoel en geloof zijn eigenlijk belangrijker dan feiten en er zal ook wel meer aan de hand zijn dan wij weten. Daaruit volgt dat er geen ingrijpende wijzigingen nodig zijn van ons politieke bestel. De commissie-De Koning wijst dan ook vrijwel alle 'oplossingsrichtingen' van de commissie-Deetman van de hand en presenteert geen alternatieven voor de bestaande regelingen.

Met de afwijzing van de 'legitimiteits- en kwaliteitscrisis' door de commissie-De Koning zijn we terug bij het vertrekpunt van de commissie-Deetman. Hoewel de Tweede Kamer nog moet oordelen over de activiteiten van de externe commissies, lijkt het er niet op dat deze recente ronde in de discussies over politieke vernieuwing een ander lot zal ondergaan dan de voorgaande studies en debatten. Ook Van Mierlo reageert zoals hij dat al meer dan een kwart eeuw doet: deze slag is verloren, maar de oorlog winnen we zeer binnenkort.¹⁴

4. Opvattingen over legitimiteit

De vraag naar de legitimiteit van het politiek handelen blijkt het centrale aspect te vormen van elke argumentatie voor of tegen bepaalde vernieuwingsvoorstellen. De commissie-Deetman kiest de constatering van een 'legitimiteitscrisis' als uitgangspunt. De problemen bij de totstandkoming van overheidsbeleid worden aangemerkt als een 'kwaliteitscrisis' en de relevantie van deze laatste crisis is dat zij gevolgen heeft voor de 'legitimiteitscrisis'. Daarbij is het niet van belang of er inderdaad sprake is van een 'kwaliteitscrisis' of van 'een situatie die als kwaliteitscrisis wordt ondervonden'. Hoewel de terminologie is aangepast, is de redenering analoog aan de traditionele benadering van het vraagstuk van de politieke stabiliteit van democratische politieke systemen in termen van effectiviteit en legitimiteit, zoals die in de jaren vijftig onder meer is uitgewerkt door Lipset (1960).

Ook de commissie-Van Thijn volgt een spoor waarin de legitimiteitsvraag centraal staat. Hoewel in dit rapport veel aandacht is besteed aan de bestuurlijke en staatsrechtelijke positie van de burgemeester, is de afwijzing van de benoemingsprocedure gebaseerd op de positie van de burgemees-

ter in de lokale politiek. Uit onderzoek blijkt dat de lokale politiek groten-deels onzichtbaar en oninteressant is voor de burger. De burgemeester is echter 'het gezicht' van de lokale politiek en de betrokkenheid van burgers bij die lokale politiek is dus zeker gediend bij een meer politieke rol voor de burgemeester. Door de burgemeester een duidelijker positie te geven in een systeem waarin ook de vertrouwensregel geldt, zal de lokale democratie worden versterkt. Een grotere betrokkenheid van de burger bij de lokale politiek is het verwachte en beoogde resultaat.

De commissie-De Koning constateert – zoals we al zagen – dat er van een legitimiteitscrisis in het geheel geen sprake is. Deze stelling is gebaseerd op een analyse van de opkomstcijfers bij verkiezingen, het stemgedrag en de relaties met politieke partijen. Een enkel citaat uit het *Sociaal en Cultureel Rapport* en het verslag van het *Nationaal Kiezersonderzoek 1989* moeten als aanvullend bewijsmateriaal dienen. Voor de commissie-De Koning is de zaak simpel: in historisch en mondiaal perspectief zijn de opkomstcijfers bij Nederlandse verkiezingen nog steeds hoog en dus kan er van een ernstig gebrek aan legitimiteit geen sprake zijn.

Daarmee hebben we dus in drie rapporten over politieke vernieuwing ook drie verschillende benaderingen van het legitimiteitsvraagstuk. Deetman c.s. gaan uit van de traditionele afhankelijkheidsrelatie tussen effectiviteit en legitimiteit. De commissie-Van Thijn kiest voor versterking van het politieke element ter bevordering van betrokkenheid en legitimiteit, en de commissie-De Koning stelt dat er geen legitimiteitsvraagstuk is omdat de burger niet massaal wegblijft uit de stembureaus en protestpartijen en weinig steun krijgen. Geen van de drie beschouwingen is geëxpliciteerd. Niettemin lijkt duidelijk dat op dit onderdeel de doelstellingen van de commissie-Deetman inzake de werking van de externe commissies alleen in strikt letterlijke zin zijn gehaald. Bij de instelling van deze commissies werd toegezegd dat er 'waarborgen' zouden zijn ter vermijding van 'onverenigbare' voorstellen door de verschillende commissie en studiegroepen. Daartoe is een speciaal programma ontworpen waarin regelmatig overleg tussen de diverse commissies en tussen de ambtelijke staven is voorzien.¹⁵ De uiteindelijke voorstellen van de commissie-Van Thijn en de commissie-De Koning zijn niet tegenstrijdig. Dat is echter een gevolg van het terughoudend karakter van de voorstellen en niet van veel overeenkomsten in benadering en beoordeling van het legitimiteitsvraagstuk.

Van de opmerkingen over de legitimiteit van het Nederlandse bestel in de analyses van de commissies, zijn twee vragen van bijzonder belang voor de discussie over politieke vernieuwing. De eerste is het startpunt van de commissie-Deetman en betreft de relatie tussen de (mogelijke verminderde) prestaties van het politieke bestel enerzijds en de legitimiteit van dat be-

stel anderzijds. De tweede vraag heeft betrekking op de feitelijke ontwikkelingen in ons land: is er nu sprake van een legitimiteitscrisis of niet? De relevantie van de eerste vraag is dat de gehele huidige discussieronde over politieke vernieuwing is gebaseerd op deze veronderstelling. Het antwoord op de tweede vraag kan van belang zijn bij het beoordelen van de noodzaak van meer of minder ingrijpende wijzigingen van het bestel.

5. Prestaties en legitimiteit

Het vraagstuk van de legitimiteit van het politieke handelen heeft de laatste decennia sterk in de belangstelling gestaan. Onder legitimiteit wordt dan verstaan 'de overtuiging, door meerderen gedeeld, dat de bestaande politieke arbeidsverdeling gerechtvaardigd is' (Suijkerbuijk 1983: 30). Een dergelijke overtuiging is noodzakelijk om burgers te verzoenen met een politiek systeem dat niet altijd tegemoet kan komen aan hun specifieke wensen. Het is bovendien een waardevol element op zich zelf in een democratisch bestel waarin een positieve houding ten opzichte van de publieke zaak welhaast inherent is aan een democratische gezindheid. Legitimiteit hang nauw samen met begrippen als steun, tevredenheid, acceptatie en zelfvertrouwen, maar is daar analytisch en empirisch van gescheiden. Het is vooral door het werk van Easton (1965; 1975) dat de onderscheidingen in diverse varianten van steun naar aard en objecten, in de politicologie algemeen ingang hebben gevonden.¹⁶ Recent heeft Weatherford (1992) de verschillende interpretaties van het begrip legitimiteit vanuit empirisch perspectief geëvalueerd. Daarbij is opnieuw vastgesteld dat de dominante opvatting sociaal-psychologisch en individueel van aard is, terwijl legitimiteit als aspect van een politiek stelsel op systeemniveau weinig aandacht krijgt. Ook in de discussies over politieke vernieuwing in Nederland is het begrip legitimiteit uitsluitend opgevat als een oriëntatie van burgers. In dat verband is ook het onderscheid met het begrip acceptatie niet altijd aangegeven (vgl. Potman 1989: 35 e.v.).

De keuze voor een sociaal-psychologische conceptualisering van het begrip legitimiteit leidt direct tot vragen over de relatie tussen prestaties van het stelsel en houdingen van burgers. In een situatie waarin burgers bij herhaling worden teleurgesteld in de vervulling van hun wensen, zal het geloof in de rechtvaardigheid van het systeem afnemen. Daarmee komt de stabiliteit van de democratie in gevaar (vgl. Lipset 1960: 67-8). Dat is vooral een probleem wanneer burgers zijn aangemoedigd te participeren in de besluitvorming en politici er voordeel bij hebben tegemoet te komen aan deelbelangen.

Het samengaan van assertieve burgers en welwillende politici vormt de kern van de Schumpeteriaanse variant van de theorieën over een representatieve democratie. In deze visie uiten kiezers hun voorkeur door een stem uit te brengen op een bepaalde partij. Politici streven naar stemmen-maximalisatie, hetgeen impliceert dat zij er baat bij hebben deelbelangen te articuleren en te honoreren. De voordelen voor specifieke groepen kiezers zullen immers herkenbaar zijn, terwijl de kosten worden gespreid over alle burgers. In een representatieve democratie krijgen kiezers wat ze willen door zich op te stellen als zelfstandige consumenten. Juist door uit te gaan van de rationaliteit van kiezers en gekozenen en van concurrentie tussen politieke partijen naar analogie van de vrije markt, blijkt een representatieve democratie te kunnen functioneren. Maar omgekeerd geldt evenzeer dat het negeren van verlangens of het dempen van concurrentie kan leiden tot gevaarlijke situaties. Er is geen enkele reden voor de burger positief te staan tegenover een falend systeem dat uitsluitend is gebaseerd op overwegingen van efficiënte allocatie.

De tegenstanders van deze voorstelling van zaken zijn globaal te onderscheiden in twee categorieën. De eerste groepering omvat degenen die menen dat de Schumpeteriaanse marktanalgie geen recht doet aan de intrinsieke kwaliteiten van democratische besluitvorming. Politiek is méér dan alleen maar een besluitvormingsmethode voor de efficiënte verdeling van goederen en diensten. In deze visie zijn politieke activiteiten een belangrijk aspect van de sociale verbanden en ontplooiingsmogelijkheden van mensen. De voorstanders van deze benadering pleiten voor een meer serieuze behandeling van de klassieke elementen van de democratietheorie dan wordt geboden door Schumpeter en zijn medestanders (vgl. Pateman 1970). De tweede categorie opponenten is pragmatischer ingesteld. Hun bezwaren richten zich niet zozeer op de aard van de marktanalgie voor het politieke proces, maar op de onderschatting van de gevolgen van marktconform gedrag. In een 'belangengroependemocratie' zullen deelbelangen worden gehonoreerd ten laste van de algemene middelen. Dat is voor politici aantrekkelijk. De collectieve lasten zullen echter na verloop van tijd de sporen vertonen van het feit dat de optelsom van zeer geringe deelbelangen uiteindelijk resulteert in een fors saldo als het aantal specifieke belangen maar groot genoeg is. Het is deze redenering die de kern vormt van het debat over de 'crisis van de verzorgingsstaat' in de jaren zeventig.

Naar het oordeel van linkse en rechtse theoretici was het einde van de Westerse verzorgingsstaat al in de jaren zeventig zeer nabij. Op de golven van de naoorlogse economische voorspoed, hadden de politici het Schumpeteriaanse recept nauwkeurig gevolgd en deelbelangen steeds

meer aangemoedigd. De geëmancipeerde burger nam bovendien geen genoegen meer met de onthouding en bedilzucht zoals politici eerder propageerden. De 'dekolonisatie van de burger' en de toenemende concurrentie en polarisatie tussen partijen, vormen keerzijden van dezelfde medaille. Daardoor groeiden het aantal en de omvang van de overheidstaken uitzonderlijk sterk. Hoewel overheden zeer creatief omsprongen met de 'demand overload' en de 'content overload' die het resultaat vormden van deze ontwikkelingen, was 'ungovernability' niet het voornaamste punt van zorg van de onheilsprofeten. Van belang was dat de articulatie van deelbelangen juist was gestimuleerd door politici en frustratie van deze wensen zou leiden tot een sterke afwijzing van het politieke bestel. De verzorgingsstaat gaat dus aan zijn eigen succes ten onder door een gebrek aan legitimiteit van het op efficiëntie gerichte politieke besluitvormingsproces.

In Nederland was het vooral Daudt (1978) die wees op de gevaren van een gebrek aan legitimiteit van het politieke handelen in de verzorgingsstaat waarin politieke deelbelangen worden gestimuleerd. Net als alle andere profeten van de komende ondergang van de verzorgingsstaat, had hij ongelijk (vgl. Van Deth 1990). In de jaren tachtig en negentig zijn de budgettaire en fiscale problemen groot en het land lijkt permanent te moeten snoeien en bezuinigen op de collectieve uitgaven. Van een instorting van het systeem door gebrek aan legitimiteit is evenwel geen sprake.

De achilleshiel van de theorieën over het einde van de verzorgingsstaat wordt gevormd door een misvatting over de relatie tussen prestaties van het systeem en de legitimiteit ervan. Uit onderzoek blijkt dat persoonlijke problemen van burgers nauwelijks zijn gerelateerd aan politieke opvattingen. Heunks concludeert dat de overheid 'maar weinig betekenis heeft voor de oplossing van de dagelijkse problemen van de burger, terwijl de burgers nauwelijks reageren op het wel of niet verkrijgen van overheids-hulp bij die problemen' (1986: 181-2). Klandermans (1987) gaf overtuigend aan dat 'ongeluk' geen voldoende voorwaarde is voor het ontwikkelen van opstandige houdingen of gedrag en uit de analyses van Thomassen (1989) bleek dat gevoelens van persoonlijke frustratie of (relatieve) deprivatie vrijwel nooit een politieke vertaling krijgen. Dergelijke uitkomsten van empirisch onderzoek passen in het beeld zoals dat al eerder is beschreven voor kiesgedrag: voorzover economische overwegingen relevant zijn voor politiek gedrag van burgers betreft het varianten van 'sociotropic voting' en niet van 'pocket book voting' (vgl. Kinder en Mebane 1983). Zonder uitzondering blijkt uit al deze onderzoeken dat burgers geen overtrokken verwachtingen hebben van het overheidsoptreden en dat achterstelling en ongeluk niet per definitie leiden tot politieke claims. Een toonaangevende verklaring voor het politieke protest in de jaren zestig en ze-

ventig is juist gebaseerd op de stelling dat politieke oppositie en verzet tegen bestaande regelingen afkomstig zijn van geprivilegeerde groeperingen in de samenleving (vgl. Inglehart 1977).

Het vertrekpunt van de commissie-Deetman – de ‘kwaliteitscrisis’ versterkt de ‘legitimiteitscrisis’ – is gebaseerd op dezelfde dubieuze veronderstelling als het debat over de ‘crisis van de verzorgingsstaat’ in de jaren zeventig. Als zij het lot van deze laatste ‘crisis’ nader beschouwd zou hebben, zou de commissie tot een veel genuanceerdere opstelling hebben kunnen komen dan nu is gebeurd. Het ontbreken van een analytische scheiding tussen begrippen als steun, acceptatie, legitimiteit en tevredenheid, en het pomen van een empirisch verband tussen prestaties en legitimiteit, zijn niet te billijken na het débâcle van het debat over de verzorgingsstaat. Het relativeren van het belang van prestaties voor de legitimiteit van een politiek systeem, zou de commissie bovendien hebben behoed voor veel optimisme over de uitwerking van de voorgenomen maatregelen op het gebied van de ‘kwaliteitsverbetering’.

Van de beide andere commissies is de commissie-De Koning het meest direct geconfronteerd met deze problematiek. Door al snel vast te stellen dat er van een legitimiteitscrisis geen sprake is, meent de commissie-De Koning te kunnen voorbijgaan aan de vraag naar de relatie tussen prestatie en legitimiteit. De impliciete veronderstelling daarbij is kennelijk dat het wel goed zit met de prestaties van het systeem *omdat* er geen problemen zijn met de betrokkenheid van burgers en *dus* ook niet met de legitimiteit. Ook hier wrekt zich een gebrek aan heldere begripsvorming en zorgvuldige analyse van empirische uitspraken. De opkomst bij verkiezingen en het stemgedrag geven geen aanleiding te concluderen dat de betrokkenheid van burgers is afgenomen. Maar betekent dat ook dat de legitimiteit niet is gewijzigd? Voor het trekken van die conclusie is een heel wat nauwkeuriger analyse van enquêtemateriaal nodig dan die welke de commissie-De Koning presenteert. Daarbij zouden de motieven en motivaties van burgers in een causaal model moeten worden gerelateerd aan hun mate van betrokkenheid, interesse, kennis en participatie. Degelijke analyses zijn in Nederland schaars, maar bij voorbeeld in Duitsland al eerder uitgevoerd (vgl. Westle 1989; Fuchs 1989). De voor politici teleurstellende conclusies uit die exercities wijzen allemaal in de richting van een complexe relatie tussen de verschillende politieke houdingen en vormen van politiek gedrag. Een simpele gelijkstelling van betrokkenheid aan legitimiteit – zoals de commissie-De Koning op diverse plaatsen suggereert – is vanuit empirisch oogpunt even dubieus als een directe koppeling van prestaties aan legitimiteit zoals gehanteerd door de commissie-Deetman.

De benaderingen van het legitimiteitsvraagstuk zijn in de verschillende

rapporten analytisch onvoldoende uitgewerkt om de vergaande conclusies over de noodzaak van staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing te onderbouwen. Terwijl de commissie-Deetman de relatie tussen prestaties en legitimiteit onvoldoende toelicht, beschouwt de commissie-De Koning begrippen als steun, vertrouwen, participatie en tevredenheid min of meer als synoniemen. In beide gevallen leidt analytisch onvermogen tot inadequate redeneringen over de noodzaak en wenselijkheid van politieke vernieuwing. De commissie-Deetman slaagt er niet in het streven naar vernieuwingen te baseren op een ‘legitimiteitscrisis’ gerelateerd aan een ‘kwaliteitscrisis’ omdat die relatie niet is uitgewerkt. De commissie-De Koning is juist niet overtuigend in haar afwijzing van vernieuwingen omdat men mogelijke legitimiteitsproblemen verwart met veranderingen in betrokkenheid.

6. Een legitimiteitscrisis?

Het belang van eventuele analytische onvolkomenheden en beperkingen in de argumentaties voor politieke vernieuwing, is in hoge mate afhankelijk van de vraag of er nu feitelijk sprake is van een ‘legitimiteitscrisis’ in Nederland. Hoewel een omvattende analyse van de verschillende elementen van de begrippen steun en legitimiteit in ons land ontbreekt, is er een overvloed aan onderzoeksresultaten die indicaties opleveren voor het beantwoorden van de vraag naar de empirische houdbaarheid van de these dat er gaandeweg een ‘legitimiteitscrisis’ is ontstaan.

Allereerst kan met de commissie-De Koning worden vastgesteld dat er van een onrustbarende ontwikkeling van de opkomstcijfers geen sprake is. Mondiaal en historisch is de bereidheid een stem uit te brengen bij verkiezingen in Nederland opmerkelijk groot. Een dergelijke conclusie geldt ook voor vele andere vormen van participatie. In weerwil van de populaire opvatting van de ‘matte jaren tachtig’ waarin de actiebereidheid van de Nederlandse burger drastisch is teruggelopen, is er van een duidelijke afname van het niveau van politieke participatie geen sprake. Evenmin is de belangstelling voor politiek sterk gedaald in de laatste decennia (vgl. Castenmiller 1988; Thomassen en Van Deth 1989; Van Deth 1991; 1992). Er lijkt de laatste jaren zelfs eerder sprake te zijn van een percentage lichte stijging van het aantal mensen dat zegt zeer geïnteresseerd te zijn in politiek. Het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeert uit een overzicht van de ontwikkelingen in het leesgedrag, deelname aan gesprekken over politiek, politieke interesse en protestgeneigdheid: ‘De indicatoren suggereren een ten minste gelijkblijvende politieke betrokken-

heid' (1992: 502). Voorzover een legitimiteitscrisis gevolgen zou moeten hebben voor de mate van politieke participatie en betrokkenheid, is er van een dergelijke ontwikkeling in de laatste twee decennia *geen spoor* te vinden in het omvangrijke empirische materiaal over houdingen en gedrag van de bevolking.

Participatie en betrokkenheid zijn echter niet de enige en waarschijnlijk ook niet de beste indicatoren voor het opsporen van veranderingen in legitimiteit. Het op peil blijven van politieke activiteiten kan immers juist ook een gevolg zijn van afnemende legitimiteit als geëmancipeerde burgers hun belangen in gevaar zien komen en besluitvormingsmethoden onrechtvaardig worden geacht. De redenering van de commissie-De Koning kan dus worden omgedraaid: het uitblijven van een daling van de politieke betrokkenheid is bij uitstek een indicatie dat er iets mis is met de legitimiteit. De 'calculerende burger' participeert uit egoïsme en heeft geen boodschap aan ideeën over rechtvaardigheid en billijkheid. Cijfers over betrokkenheid zijn dus niet voldoende om te concluderen dat er geen 'legitimiteitscrisis' zou zijn.

Hoewel de commissie-De Koning haar relativisering van de 'legitimiteitscrisis' op basis van gegevens over electorale betrokkenheid aanvult met twee citaten over tevredenheid met de democratie en de ontwikkeling van politieke houdingen, ontbreekt de informatie die de verbinding zou kunnen leggen tussen betrokkenheid en legitimiteit. Die gegevens zijn onder meer de mate van tevredenheid met de werking van de democratie in ons land en het gezag van traditionele politieke instellingen. Al meer dan twintig jaar blijkt de meerderheid van de Nederlandse bevolking tevreden te zijn met de werking van de democratie en in die verdeling komt nauwelijks enige verandering. Bovendien is slechts een zeer gering deel van de bevolking van mening dat er drastische wijzigingen noodzakelijk zijn in de wijze waarop de Nederlandse samenleving is georganiseerd. In Europees perspectief blijkt de Nederlandse bevolking eerder te worden gekenmerkt door een relatief grote mate van tevredenheid dan door afkeer of verzet tegen het bestaande systeem.¹⁷ Gedetailleerde analyses van de houdingen ten opzichte van traditionele politieke instellingen zijn door Winkels (1990) uitgevoerd voor de periode 1970-1985. Uit zijn werk blijkt dat de aanvaarding van parlementaire besluitvorming zelfs iets is toegenomen en dat van een afname van het gezag van politieke instellingen geen aanwijzingen zijn. Gelet op de uitkomsten van opinie-onderzoek in de laatste jaren, is er geen reden te menen dat Winkels conclusies alleen gelden voor de periode tot het midden van de jaren tachtig. Ook recent lijken er geen bijzondere veranderingen te hebben plaatsgevonden in de houding ten opzichte van de parlementaire besluitvorming en allerlei politieke instellingen.

Ook bij gebrek aan meer geavanceerde analyses, kunnen we uit de *combinatie* van de genoemde gegevens afleiden dat de constatering van een 'legitimiteitscrisis' prematuur is. De betrokkenheid van de burger is niet afgenomen, maar dat is geen gevolg van groeiende onvrede met het politieke systeem. Integendeel. De Nederlandse burger is bepaald niet ontevreden over de werking van de democratie en koestert geen duidelijke afkeer van politieke instellingen. In die opstelling is de laatste twee decennia (de periode waarover we betrouwbaar empirisch materiaal hebben), nauwelijks verandering opgetreden. Daarmee wordt het hoogst onwaarschijnlijk dat in ons land een ernstige bedreiging van de legitimiteit van de representatieve democratie is ontstaan. Typerend voor de ontwikkeling van deze aspecten van het Nederlandse opinieklimaat is eerder een toestand van stabiliteit en van niet-systematische schommelingen. Voor trends in een specifieke richting zijn weinig of geen aanwijzingen te vinden. Voor Nederland komen we dan ook tot dezelfde conclusie zoals Fuchs die eerder formuleerde voor de ontwikkelingen in Duitsland: '[es] empfielt sich, die in komplexen Gesellschaften unvermeidbaren Probleme nicht zu schnell als bestandsbedrohende Krisen zu stilisieren' (1989: 170). In een artikel in de *Staatscourant* bracht Andeweg (1991) een vergelijkbare conclusie onder de aandacht van de politiek elite.

De commissie-De Koning blijkt, op basis van een onbevredigende en ontoereikende analyse, de op zich zelf juiste conclusie te hebben getrokken dat er van een 'legitimiteitscrisis' in Nederland geen sprake is. Men kan twisten over de vraag of deze commissie er verstandig aan heeft gedaan verreikende conclusies te baseren op zeer beperkte gegevens.¹⁸ Men kan ook betreuren dat de literatuurverwijzingen in de verschillende rapporten op de vingers van één hand zijn te tellen en dat de onderbouwing van de analyses beperkt is tot enkele populaire gemeenplaatsen over de gevolgen van 'individualisering' en over de wijde verspreiding van 'malaisegevoelens'. Er kan echter weinig discussie bestaan over de vraag of het startpunt van de commissie-Deetman inzake het bestaan van een 'legitimiteitscrisis' te verdedigen is met empirisch materiaal. Een dergelijke crisis is een hersenschim.

7. Gemiste kansen

Volgt uit de verwerping van de these van de 'legitimiteitscrisis' nu ook dat handhaving van de bestaande staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke verhoudingen de voorkeur verdient? Zeker niet. Vastgesteld is slechts dat de argumenten zoals die zijn aangegeven in termen van de legitimiteit

van het politieke bestel ondeugdelijk zijn. Voorstellen voor wijzigingen vereisen dan ook andere argumenten. Die argumenten kunnen zowel van empirische als van normatieve aard zijn.

Uit de samenvatting van de uitkomsten van empirisch onderzoek naar indicatoren van ontwikkelingen in de legitimiteit van het politieke bestel, kan de indruk ontstaan dat er van veranderingen in de houdingen van de Nederlandse burger nauwelijks sprake is. Op bepaalde punten is de publieke opinie echter wel degelijk veranderd. Zo vertoont bij voorbeeld het aantal mensen dat voorstander is van een sterke stijging van de overheids-uitgaven, een spectaculaire daling in de periode 1970-1985, terwijl dit percentage daarna toeneemt (SCP 1992: 426). Een ander voorbeeld betreft de acceptatie van maatschappelijke ongelijkheid (vooral in economische zin). Deze acceptatie nam in de jaren tachtig toe, terwijl de aanhang voor overheidsingrijpen bij het verkleinen van bezitsverschillen afnam (SCP 1992: 427-8). Zoals al vele malen eerder is betoogd (vgl. Thomassen en Van Deth 1989), zijn de meest in het oog springende verschuivingen in de publieke opinie te vinden op het terrein van gezin, huwelijk, seksualiteit en omgangsvormen. In een gedetraditionaliseerde en postconventionele samenleving, kan men overwegen de burger op een meer directe wijze te benaderen dan in een representatieve democratie mogelijk en gewenst is. Daarvoor is dus een analyse van de maatschappelijke veranderingen vereist die veel verder gaat dan het beschouwen van enkele indicatoren voor politieke betrokkenheid. Het empirisch materiaal voor een dergelijke argumentatie is in ruime mate beschikbaar. Uit het feit dat een 'legitimiteitscrisis' empirisch niet te verdedigen is, volgt dus zeker niet dat er geen interessant empirisch materiaal bestaat voor het bepleiten van politieke veranderingen. De commissie-De Koning kiest de positie van de rechtlijnige conservatief: er zijn geen uitingen van ontevredenheid en dus hoeft er niets te veranderen.

Door de fixatie op de 'legitimiteitscrisis' in de discussie over vernieuwing van het bestel, dreigt een geheel andere benadering van politiek en bestuur uit het zicht te verdwijnen. De wens tot verandering kan ook normatief worden verdedigd door uit te gaan van idealen en morele overwegingen. Deze werkwijze lijkt wat in onbruik te geraken nu naast het einde van de 'grote ideologieën' ook het 'einde van de geschiedenis' is vastgesteld. Er is kennelijk geen behoefte aan een normatieve fundering van voorstellen voor politieke vernieuwing. In geen van de rapporten zal men verwijzingen aantreffen naar het werk van auteurs als Rawls, Nozick, Dworkin, Habermas of Lyotard, of naar de discussies die hun werk de laatste jaren hebben opgeroepen. Zelfs het begrip *burgerschap* moet het stellen met een enkele verwijzing naar een recente publikatie van de WRR. In overeen-

stemming met de gedepolitiseerde en apolitieke benaderingen zoals die in de beleidswetenschappen de overhand hebben gekregen, viert ook hier het nuttigheidsdenken hoogtij.¹⁹ Daarmee missen Van Mierlo, Deetman en al die andere politici de kans te tonen waar het bij politieke vernieuwing werkelijk om gaat: de positie van zelfstandige individuen in een open, maar zeer complexe samenleving. Normatieve argumenten zijn daarbij minstens zo belangrijk als onvolledige en oppervlakkige analyses van empirisch materiaal over een mogelijke 'legitimiteitscrisis'.

Noten

1. Zie voor een beknopt overzicht van de diverse hoogtepunten van de discussies over politieke vernieuwing: Andeweg (1989), Daudt (1989) en Visscher (1991). Witteveen (1982) spreekt in dit verband van een cyclische gang van zaken.
2. Al in zijn inleiding van de Regeringsverklaring geeft de Minister-President aan ook Grondwetswijzigingen te willen overwegen. En met een royaal gebaar wordt de discussie al direct verbreed: 'het kabinet verneemt gaarne welke gedachten op dit punt (vernieuwingen op staatsrechtelijk of staatkundig gebied; JvD) in deze Kamer leven' (Keesings Historisch Archief, 1989: 780).
3. 'Motie van het lid Van Mierlo c.s.' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 132, nr. 27).
4. Brinkman en Appeldoorn (CDA), Wöltgens en Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Bolkestein en Korthals Althes (VVD), Van Mierlo en Scheltema-de Nie (D66), Beckers-de Bruijn en Lankhorst (Groen Links), en Schutte (GPV).
5. 'Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 427 nr. 3). De bijzonder originele spelling van de titel is in latere stukken gecorrigeerd.
6. 'Overzicht van vraagpunten en voorstellen' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 427, nr. 6).
7. Zie voor deze moties: Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 427, nrs. 8 tot en met 14.
8. Zie de 'Brief van de commissie' en het 'Verslag' (Tweede Kamer, verslagjaar 1990-1991, 21 427, nrs. 15 en 18).
9. Zie de Kamerstukken onder de nummers 21 971 en 22 138.
10. 'Stand van implementatie' (Tweede Kamer, zittingsjaar 1992-1993, 21 427, nr. 27, 5).
11. Zie het overzicht 'Stand van implementatie' (Tweede Kamer, zittingsjaar 1992-1993, 21 427, nr. 27) waarin de stand van zaken van de eerste 71 vraagpunten is aangegeven.
12. 'Het bestel bijgesteld', Rapport van de tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 36-37).
13. 'De burgemeester ontketend', Rapport van de derde externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 34-35).

14. Zie bij voorbeeld het verslag van een gesprek met Van Mierlo 'D66 geïsoleerd? Wat een idioot idee' (in: De Volkskrant van 15 mei 1993).
15. Zie 'Brief van de commissie' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 427, nr. 15, 5).
16. Zie voor een overzicht van de literatuur: Westle (1990).
17. Deze conclusies zijn gebaseerd op de resultaten van de zogeheten *Eurobarometers*; de twee keer per jaar uitgevoerde opinie-onderzoeken in alle EG-lidstaten in opdracht van de Commissie in Brussel. Zie voor een overzicht van de hier gebruikte uitkomsten: Van Deth (1989).
18. Deze vraag heeft de commissie zich ook gesteld. In het minderheidsstandpunt van commissielid De Graaf wordt opgemerkt dat analyses van de problemen pas betekenis hebben 'indien de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia en de daaruit af te leiden veranderingen in individueel gedrag en behoeften van burgers in kaart worden gebracht. Dit heeft de commissie in meerderheid niet nodig geoordeeld' (1993: 13). Het is zeer te betreuren dat die meerderheid de beweegredenen voor dat standpunt niet noemt.
19. Zie voor een beschouwing over deze rol van de beleidswetenschappen: Van Doorn (1988: 116 e.v.). Een beknopt overzicht is te vinden bij: Van Deth (1990).

Literatuur

- Andeweg, R.B. (1989), 'Institutional conservatism in the Netherlands: Proposals for and resistance to change'. In: H. Daalder en G.A. Irwin (eds.), *Politics in the Netherlands: How much change?*, London: Cass, p. 42-60.
- Andeweg, R.B. (1991), 'Politiek en bestuur kennen geen legitimiteits- en kwaliteitscrisis'. In: *Staatscourant*, 26, 6 februari 1991, p. 4,5,7.
- Castenmiller, P. (1988), *Participatie in beweging. Ontwikkelingen in politieke participatie in Nederland*. Rijswijk: SCP.
- Daudt, H. (1978), 'De politieke toekomst van de verzorgingsstaat'. In: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*. Amsterdam/Meppel: Boom, p. 189-219.
- Daudt, H. (1989), 'Staatkundige vernieuwing?'. In: J.Th.J. van den Berg et al., (red.) *Tussen Nieuwspoort & Binnenhof. De jaren 60 als breuklijn in de naoorlogse ontwikkelingen in politiek en journalistiek*. 's-Gravenhage: SDU, p. 126-132.
- Deth, J.W. van (1989), 'Vertrouwen in de overheid: enkele conclusies uit onderzoek in Nederland'. In: I. Hartman en H. Vlug (red.), *Tussen burgerschap en eigenbelang. Participatie, legitimiteit en politieke vorming in de jaren '90*. Amsterdam/Leiden: NCDB/Burgerschapskunde.
- Deth, J.W. van (1990), *Op zoek naar de verloren politiek*. Nijmegen: KUN (oratie).
- Deth, J.W. van (1991), 'Hersenschimmen, visioenen en nachtmerries'. In: *Ideën*, september 1991, p. 4-7.
- Deth, J.W. van (1992), 'Is de Nederlandse democratie ziek?'. In: P. van Hoof (red.), *Onderstromen en tegenliggers; wijsgerige reflecties bij het nieuws*. Baarn: Gooi en Sticht, p. 48-64.
- Doorn, J.A.A. van (1988), *Rede en macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*. 's-Gravenhage: VUGA.

- Easton, D. (1965), *A systems analysis of political life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Easton, D. (1975), 'A re-assessment of the concept of political support'. In: *British Journal of Political Science*, 5, p. 436-467.
- Fuchs, D. (1989), *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heunks, F. (1986), 'Persoonlijke problemen en politiek'. In: *Acta Politica* 21/2, p. 169-184.
- Inglehart, R. (1977), *The Silent Revolution. Changing values and political styles among Western publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Kinder, D.R. en W.R. Mebane Jr. (1983), 'Politics and economics in everyday life'. In: K.R. Monroe (ed.), *The political process and economic change*. New York: Agathon, p. 141-180.
- Klandermans, B. (1987), 'Ongeluk alleen maakt niet opstandig'. In: *Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie*, p. 239-249.
- Lipset, S.M. (1960), *Political Man. The social basis of politics*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Pateman, C. (1970), *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Potman, H.P. (1989), *Acceptatie van beleid. Onderzoek naar de Wet geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*. Zeist: Kerckebosch.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1992), *Sociaal en cultureel rapport 1992*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA.
- Suijkerbuijk, P.A.G.M. (1983), *Politiek vertrouwen. Begripsvorming, meting en validering*. Nijmegen: KUN.
- Thomassen, J.J.A. (1989), 'Economic crisis, dissatisfaction, and protest'. In: M. Kent Jennings, J.W. van Deth et al., *Continuities in political action. A longitudinal study of political orientations in three Western democracies*. Berlin/New York: De Gruyter, p. 102-134.
- Thomassen, J.J.A. en J.W. van Deth (1989), 'How new is Dutch politics?'. In: H. Daalder en G.A. Irwin (eds.), *Politics in the Netherlands: How much change?* London: Cass, p. 61-78.
- Visscher, G. (1991), 'Is het kiesstelsel aan verandering toe?' in: *Socialisme en Democratie* 48, p. 298-299.
- Weatherford, M. Stephen (1992), 'Measuring political legitimacy'. In: *American Political Science Review* 86/1, p. 149-166.
- Westle, B. (1989), *Politische Legitimität - Theorien, Konzepte, empirische Befunde*. Baden-Baden: Nomos.
- Winkels, J.W. (1990), *Gezag in Nederland, 1970-1985. Een sociologisch onderzoek naar gezagsrelaties in het gezin en in het politieke bestel*. Groningen: RUL.
- Witteveen, W.J. (1982), 'De cyclus van staatsrechtelijke hervormingen. Waarom het ei telkens weer van tafel rolt'. In: *Nederlands Juristen Blad*, 34, p. 939-943.