



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Sleutelen aan het systeem: Institutionele vernieuwingsvoorstellen in de Nederlandse politiek

Hout, W.; Andeweg, R.B.

Citation

Hout, W., & Andeweg, R. B. (1993). Sleutelen aan het systeem: Institutionele vernieuwingsvoorstellen in de Nederlandse politiek. *Acta Politica*, 28: 1993(3), 241-249. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450081>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450081>

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

Medewerkers aan dit nummer

Drs. J. Ackaert is als politicoloog verbonden aan de faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen van het Limburgs Universitair Centrum te Diepenbeek, België

Prof. dr. P.R. Baehr doceert op het terrein van de mensenrechten aan de Rijksuniversiteiten te Utrecht en Leiden. Hij is directeur van het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten aan de Rijksuniversiteit te Utrecht.

Dr. H.T. Blokland promoveerde in 1991 op het proefschrift *Vrijheid, autonomie en emancipatie: Een politiekfilosofische en cultuurpolitieke beschouwing* en is thans als KNAW-fellow verbonden aan het Rotterdams Instituut voor Sociologisch en Bestuurskundig Onderzoek (RISBO) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. O. van Cranenburgh is universitair docent bij de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden

Drs. J.C. Dagevos is als assistent-in-opleiding werkzaam bij de vakgroep Internationale Betrekkingen van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit te Utrecht

Prof. dr. M. Doombos is hoogleraar politicologie aan het Institute of Social Studies te Den Haag

Dr. M. Fennema is als universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep Algemene Politicologie van de PSCW van de Universiteit van Amsterdam

Drs. M. van Hees is als AIO verbonden aan de vakgroep Politicologie van de Faculteit Beleidswetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen

Dr. W. Hout is als universitair docent op het terrein van de internationale betrekkingen en de methoden en technieken werkzaam bij de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden

Dr. A.P.M. Lucardie is verbonden aan het Documentatiecentrum voor Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit te Groningen

Drs. J.A. Schoneveld is als assistent-in-opleiding verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden

Prof. dr. S.L. Sevenhuijsen was van 1978 tot 1989 verbonden aan de vakgroep Politieke Theorieën en Geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam en is thans als hoogleeraar Vergelijkende Vrouwenstudies verbonden aan faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht

Prof. dr. J.J.A. Thomassen is als hoogleraar politicologie verbonden aan de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente

Sleutelen aan het systeem: Institutionele vernieuwingsvoorstellen in de Nederlandse politiek

W. Hout en R.B. Andeweg

Dat het overheidsbeleid zijn legitimiteit mede ontleent aan de spelregels volgens welke het tot stand is gekomen, is een van de centrale assumpties van elke parlementaire democratie. Toch zijn ook de spelregels niet gevrijwaard van kritiek en pogingen tot hervorming. Over het algemeen is het politiek bestel relatief resistent voor dergelijke pogingen. Op gezette tijden krijgt ieder politiek stelsel echter te maken met maatschappelijke, economische, culturele en internationale ontwikkelingen waarop binnen de bestaande politieke structuren geen adequaat antwoord gegeven lijkt te kunnen worden. Dan is het institutionele evenwicht verstoord: het bestel is kwetsbaar en eerder afgewezen vernieuwingsvoorstellen maken meer kans. Het is frappant dat geheel verschillende politieke stelsels soms tegelijkertijd te maken krijgen met zulke golven van institutionele kritiek. Het laatste decennium van de twintigste eeuw lijkt zo'n periode van institutionele kwetsbaarheid te vormen. Zelfs wanneer wij de politieke stelsels in Centraal- en Oost-Europa buiten beschouwing laten, kunnen wij in landen als Italië, België, Japan, Israël en Nieuw-Zeeland voorbeelden te over vinden.

Ook het politiek stelsel van Nederland is vrijwel voortdurend onderworpen aan kritiek en hervormingsvoorstellen. De rapporten van vele Staats- en andere commissies ('Cals-Donner', 'Van Veen', 'Biesheuvel', 'De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid', de 'MITACO', de 'MICO', de 'Raad voor de Territoriale Decentralisatie', 'Vonhoff', 'Biesheuvel' opnieuw, de 'Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst', de 'MICOVO' vormen slechts een willekeurige greep) hebben een kleine bibliotheek aan rapporten voortgebracht. Deze permanente stroom van voorstellen lijkt in het huidige decennium te culmineren in een ware golf van rapporten over vernieuwing en hervorming van vrijwel elk aspect van het plotseling kwetsbaar lijkende bestel.

Zeer prominent onder de kritiekpunten is de vaak veronderstelde kloof tussen 'de burger' en 'de politiek', die zou blijken uit een afnemend ver-

trouwen in de politiek, afnemende opkomstpercentages bij verkiezingen, afnemende ledentallen van politieke partijen, en toenemende populariteit van extreem-rechtse partijen. Politieke hervormingsvoorstellen, die ruim een kwart eeuw geleden door de 'vernieuwingspartij' D66 op de politieke agenda werden geplaatst, kregen in dit kader hernieuwde aandacht. Hiernaast zijn verscheidene nieuwe voorstellen gedaan die beogen de democratie te revitaliseren. Het Rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten, de commissie-Deetman, vormt dezer dagen het vertrekpunt voor de discussie over deze voorstellen.

Een ander verschijnsel dat als probleem wordt ervaren, betreft de ambtelijke en bestuurlijke 'verkokering' van het besluitvormingsproces. Mede onder invloed van de parlementaire enquêtes die in de jaren '80 en aan het begin van de jaren '90 zijn gehouden is de aandacht voor de wijze van besluitvorming over en de uitvoering van beleid, alsmede voor de noodzakelijk geachte parlementaire controle daarop, toegenomen. De economische recessie van het laatste decennium heeft de overheidsfinanciën danig beïnvloed. De gevoelde noodzaak, het beslag van de overheidsuitgaven op het nationaal inkomen terug te dringen, heeft bij velen de gedachte doen post vatten dat de overheid veel te winnen heeft bij vergroting van de bestuurlijke efficiëntie en effectiviteit. Verscheidene voorstellen voor bestuurlijke reorganisatie zijn op grond van deze overwegingen naar voren gebracht. Ook hier vormt het rapport van de commissie-Deetman een belangrijk document voor de discussie.

Het is niet uitsluitend het nationale politieke en bestuurlijke niveau dat het brandpunt voor hervormingsvoorstellen is geworden. Na de opstelling, en mislukking, van een groot aantal hervormingsplannen in het recente en minder recente verleden is het regionale en lokale politiek-bestuurlijke systeem opnieuw onderwerp geworden van voorstellen tot verandering. Zowel de bestuurlijke versnippering op het regionale niveau als de schaalvergroting van een aantal aspecten van de besluitvorming – bij voorbeeld in het kader van de 'gereactiveerde' Europese Gemeenschap – hebben velen ertoe gebracht te pleiten voor de herstructurering van het sub-nationale bestuur. Enerzijds heeft de toename van het aantal samenwerkingsverbanden, gecreëerd op grond van de wet Gemeenschappelijke Regelingen, dat niet door gemeenteraden en/of colleges van Provinciale Staten kan worden gecontroleerd, geleid tot het besef van een sub-nationaal 'democratisch tekort'. Anderzijds heeft de deconcentratie van overheidsdiensten geleid tot het ontstaan van een 'bestuurlijke lappendeken' van regio's: naast politieregio's bestaan vervoersregio's, brandweerregio's, zorgregio's, regio's voor arbeidsvoorziening, et cetera. Een der belangrijkste discussiestukken over de hervorming van het sub-nationale bestuur

wordt gevormd door de regeringsnota 'Bestuur op Niveau', in opeenvolgende versies bekend als 'BON1', 'BON2' en 'BON3'.

De verrassende ontwikkelingen met betrekking tot de Europese Gemeenschap hebben eveneens tot de nodige gedachten aanleiding gegeven. Waar in de eerste helft van de jaren '80 nog sprake was van 'Eurosclerose' en 'Europessimisme', is na de ratificatie van de Europese Akte en de 'relaunching' van de interne markt bij velen een 'Euroforie' ontstaan. Vele deelnemers aan het publieke en politieke debat wezen er reeds een decennium geleden op dat de voltooiing van de interne markt, en de totstandkoming van een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, voor een handelsnatie als Nederland ingrijpende gevolgen zou hebben. Met de plannen voor de Europese Unie zal, mits het Verdrag van Maastricht wordt geratificeerd en de verdragsbepalingen ten uitvoer worden gebracht, de politieke omgeving van Nederland ingrijpend kunnen veranderen. Aangezien de voortgang van de Europese integratie voor ons land belangrijke kansen biedt en, tegelijkertijd, aanzienlijke problemen schept, zijn door velen reeds voorstellen gedaan over de wijze waarop de verhouding tot de 'vierde bestuurslaag' kan worden vorm gegeven. Wat dit thema betreft, ligt het rapport van de commissie-Donner, die werd ingesteld door de Europese Beweging in Nederland, vaak ten grondslag aan de actuele discussie over hervormingen.

Recente maatschappelijke, economische en culturele ontwikkelingen hebben niet uitsluitend gevolgen voor het Nederlandse politiek systeem, voor de organisatie van het nationale, regionale en lokale openbaar bestuur en voor de positiebepaling van ons land ten opzichte van de Europese Gemeenschap. Ook op een belangrijk aandachtsveld voor politicologen, dat van de politieke partijen, hebben de genoemde ontwikkelingen geleid tot voorstellen voor een nadere plaatsbepaling. Voor zover de complexe problematiek zich in enkele regels laat samenvatten, leeft bij vertegenwoordigers en bestuurders van Nederlandse politieke partijen de indruk dat de plaats van de partijen in de laatste decennia ingrijpend is veranderd. Het verlies van leden door de traditionele partijen, de opkomst van nieuwe politieke formaties, de afsplitsing en fusie van partijen en de aandacht voor niet-traditionele vormen van politieke activiteit (de zogeheten 'nieuwe sociale bewegingen') zijn factoren die, tezamen met het vrij plotseling (gepeild) verlies van de electorale aanhang van sommige partijen, de aanzet tot de formulering van veranderingsvoorstellen hebben gegeven. De discussie over deze voorstellen wordt veelal binnen de politieke partijen gevoerd aan de hand van interne rapporten, zoals dat van de commissie-Van Kemenade in de PvdA en dat van de commissie-Duyvendak in Groen Links. Het rapport van de Staatscommissie-Van den Berg over de finan-

ciering van politieke partijen geeft aanleiding tot een hervormingsdiscussie over deze problematiek die de partijgrenzen overstijgt.

Het tableau aan staatkundige vernieuwingsvoorstellen en -discussies is hiermee geenszins compleet. De cumulatie van institutionele onvrede in het huidige decennium duidt, zoals gezegd, op een toegenomen kwetsbaarheid van het Nederlandse politieke bestel. Dit betekent echter nog niet dat nu ineens gerealiseerd zal worden wat in het verleden onhaalbaar is gebleken. De resistentie van het politieke bestel voor dergelijke golven van staatkundige onvrede verschilt sterk van land tot land. Frankrijk vormt wellicht een extreem voorbeeld van een lange geschiedenis van grote institutionele discontinuïteit. Nederland is wellicht een extreem voorbeeld van institutioneel conservatisme (Cf. Andeweg 1989). Van Maarseveen concludeerde ooit mismoedig dat er hier te lande van staatkundige vernieuwing weinig terecht zou komen zonder binnenlands geweld of buitenlandse revoluties (Van Maarseveen 1969: 59).

De redactie van *Acta Politica* heeft dan ook niet zozeer tot dit themanummer over 'Sleutelen aan het Systeem' besloten omdat zij meent met een analyse van de in bovengenoemde rapporten neergelegde hervormingsvoorstellen een vroegtijdig leerboek over het Nederlandse politieke bestel van morgen te kunnen presenteren. Wel hoopt zij dat het oordeel van een aantal beoefenaren van de wetenschap der politiek over de diverse voorstellen zowel enige maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie kan hebben. Hoewel er een passende terughoudendheid bestaat om zelf aanbevelingen te doen, is het één der taken van politicologen om de actuele maatschappelijke discussie, juist over de staatkundige inrichting zelf, kritisch te volgen. Zij zijn immers als 'buitenstaanders' die zich niettemin professioneel met het functioneren van het politieke bestel bezig houden, bij uitstek degenen van wie een beredeneerd oordeel over de voorgestelde veranderingen mag worden verwacht. In wetenschappelijk opzicht vormen pogingen tot staatkundige vernieuwing een veelal onderschatte bron van inzichten in de werking van een politiek systeem, zowel door de analyses die aan de vernieuwingsvoorstellen ten grondslag liggen, als door de reacties die de voorstellen ontmoeten van de politieke elites.

Met dit themanummer over voorstellen tot institutionele vernieuwing wordt tevens teruggegrepen op een oude traditie van *Acta Politica*. In 1966/1967 was een themanummer gewijd aan de toenmalige *Proeve voor een nieuwe Grondwet*.¹ In 1971 verscheen een themanummer over het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, de commissie-Van Veen.² Daarnaast verschenen individuele artikelen over de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting, de eerste commissie-Biesheuvel (De Jong en Pijpers 1971), en over de re-

organisatie van het binnenlands bestuur (Ruiter 1976; Breunese en Van der Heiden 1979).

In het voorliggende themanummer zijn, op uitnodiging van de redactie van *Acta Politica*, zes artikelen geschreven over onderscheiden vernieuwingsvoorstellen. J.W. van Deth heeft zich gebogen over de staatkundige voorstellen van de parlementaire commissie-Deetman. W.J.M. Kickert heeft de bestuurlijke voorstellen van dezelfde commissie beschouwd. Over de herstructurering van het sub-nationale politieke bestel – naar de regeringsnota bekend geworden onder de naam 'Bestuur op Niveau' – zijn eveneens twee bijdragen opgenomen. De eerste is van de hand van Theo A.J. Toonen, die zich heeft gericht op de decentralisatie van taken die in het kader van deze veranderingen is voorzien. De tweede bijdrage over het sub-nationale bestel is geschreven door P.W. Tops en P. Depla; zij richten zich op de vraag in hoeverre vernieuwing van de lokale en regionale democratie betekenis heeft voor de burgers. S. Rozemond heeft de voorstellen van de commissie-Donner, die ingesteld werd door de Europese Beweging en in 1991 een rapport over de gevolgen van een Europese 'vierde bestuurslaag' publiceerde, aan een kritisch oordeel onderworpen. Ten slotte is een bijdrage opgenomen van R. Hillebrand, die de vernieuwingsdiscussies in verscheidene politieke partijen bespreekt en analyseert.

De bijdrage van J.W. van Deth richt zich hoofdzakelijk op de voorstellen in de rapportage van de commissie-Deetman over de relatie tussen kiezers en gekozenen. Het oordeel van Van Deth over deze voorstellen luidt dat de commissie geen enkel nieuw punt naar voren heeft gebracht. Zonder uitzondering zijn, zo stelt hij, de voorstellen reeds eerder geopperd en behandeld door staatscommissies. Van Deth stelt verder vast dat deze voorstellen inzake de relatie tussen kiezers en gekozenen door de vervolgcommissies, die onder voorzitterschap stonden van Van Thijn en De Koning, beoordeeld en grotendeels verworpen zijn. Naar de mening van Van Deth interpreteren de commissie-Deetman en de vervolgcommissies het begrip 'legitimiteit' op verschillende manieren. Na de veronderstelde aanwijzingen voor een legitimiteitscrisis in de Nederlandse politiek te hebben geëvalueerd, concludeert Van Deth dat een dergelijke crisis een 'hersenschim' is.

Het artikel van W.J.M. Kickert heeft betrekking op de voorstellen die de commissie-Deetman over bestuurlijke vernieuwing heeft gedaan. Kickert benadert bestuurlijke vernieuwing niet als een vraagstuk dat uitsluitend de interne organisatie van het openbaar bestuur betreft. Naar zijn mening gaat het bij bestuurlijke vernieuwing in de eerste plaats om de verhoudingen tussen het overheidsapparaat en de samenleving. Kickert interpreteert hiermee de verhouding tussen de overheid en de samenleving naar eigen zeggen anders dan de commissie-Deetman dit deed. Waar de parlementaire commis-

sie zich voornamelijk richtte op de relatie tussen de kiezer en het openbaar bestuur, stelt Kickert de relatie tussen de overheid en 'maatschappelijk beleidssectoren' centraal. Hij pleit er dan ook voor het onderwerp van de bestuurlijke vernieuwing 'van-buiten-naar-binnen' te behandelen, wat inhoudt dat de invloed van maatschappelijke ontwikkelingen op de bestuurlijke verhoudingen in beleidssectoren in kaart moet worden gebracht, voordat de implicaties voor de interne veranderingen in het overheidsapparaat kunnen worden bestudeerd. In de tweede helft van zijn artikel analyseert Kickert de relatie tussen maatschappelijke veranderingen en bestuurlijke vernieuwing op een aantal terreinen. Achtereenvolgens beschrijft hij ontwikkelingen op het terrein van landbouw en visserij en de reorganisatie van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, veranderingen in het onderwijsbestel en de gevolgen daarvan voor het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en de terugtrekking van de overheid uit welzijnssarrangementen en de implicaties voor het directoraat-generaal Welzijn binnen het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

De derde bijdrage, van de hand van *Theo A.J. Toonen*, plaatst de voorstellen tot reorganisatie van het sub-nationale bestuur – voor het merendeel vervat in de regeringsnota's *Bestuur op Niveau 1, 2 en 3* – in het kader van de ontzuiling van de Nederlandse politiek. Toonen is van oordeel dat pogingen de bestuurlijke organisatie te wijzigen niet op zich zelf begrepen kunnen worden. Zij dienen te worden begrepen in hun politieke en maatschappelijke context. Volgens Toonen heeft de verzuiling in Nederland geleid tot een vorm van 'functioneel federalisme': terwijl de zuilen zich bekommerden over hun functionele belangen, losten zij tegelijkertijd problemen op die in andere landen regionaal van aard waren. Verzuiling en regionalisme zijn, naar het oordeel van Toonen, functionele alternatieven. In de Nederlandse context werd de regionale problematiek van oudsher verengd tot de gemeenschappelijke regelingen die nodig zijn voor de instandhouding van een intergemeentelijk apparaat voor de uitvoering van operationele taken en lokale dienstverlening. Besluitvorming vond plaats binnen en tussen de zuilen. Wegens deze achtergrond hebben de provincies in Nederland zich, aldus Toonen, nooit kunnen ontwikkelen tot een krachtig niveau in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland formeel is. De huidige plannen tot reorganisatie van het sub-nationale bestuur kunnen volgens Toonen slechts begrepen worden indien het ontzuilingsproces van de laatste vijftientig jaar mede in ogenschouw wordt genomen. Toonen meent tendenzen waar te nemen die in Nederland tot de vorming van relatief kleinschalige regio's kunnen leiden. Hij concludeert dat dit zou kunnen leiden tot het ontstaan van een 'meso-corporatisme', als gevolg waarvan vooral de machtspositie van het CDA zou kunnen worden hersteld.

P.W. Tops en *P. Depla* presenteren in hun bijdrage een ordening van de discussie over de vernieuwing van de lokale democratie. Naar het oordeel van de auteurs wordt de betekenis van de uitslagen van de in 1990 gehouden gemeenteraadsverkiezingen te zeer gedramatiseerd. Zij constateren wel dat burgers, ofschoon zij in het algemeen tevreden zijn over de gemeentelijke dienstverlening, een tamelijk negatief oordeel over de lokale politiek hebben. De moderniseringsdiscussie voltrekt zich volgens Tops en Depla tegen de achtergrond van een aantal bijzondere kenmerken van de lokale democratie. Deze kenmerken betreffen de dubbele positie van de gemeenteraad – die van volksvertegenwoordiging en bestuursorgaan –, de dominante rol in de gemeentepolitiek van het college van Burgemeester en Wethouders, de 'nationalisering' van de lokale partijverhoudingen, de beperkte beleidsruimte voor gemeenten in verhouding tot de centrale overheid, en de beperkte rol van politieke ideologieën op het lokale niveau. Tops en Depla onderscheiden, binnen verscheidene moderniseringsstrategieën voor de lokale democratie, twee benaderingswijzen van politieke en bestuurlijke vernieuwing. De eerste benaderingswijze richt zich voornamelijk op de geïnstitutionaliseerde politiek en benadrukt herstel van traditionele politieke rollen en functies door middel van, bij voorbeeld, vergroting van de rol van de gemeente ten opzichte van andere bestuurslagen, vergroting van de rol van de gemeenteraad door verkiezing van de burgemeester en de wethouders buiten de raad en invoering van referenda, instelling van wijk- en deelraden, et cetera. De tweede benaderingswijze legt de nadruk op de maatschappelijke inbedding van de politiek en richt zich op, onder andere, vergroting van de betrokkenheid van burgers door instelling van wijk- en buurtbeheer en ronde-tafelgesprekken en vergroting van het contact tussen gemeenteraadsleden en burgers door, onder meer, hoorzittingen en ombudswerk.

S. Rozemond buigt zich in zijn artikel over de problemen en kansen die ontstaan als gevolg van de vorming van een Europese 'vierde' bestuurslaag. De commissie-Donner, wier rapport Rozemond bespreekt, heeft zich bezig gehouden met de structurele gevolgen van de voltooiing van de interne markt in de Europese Gemeenschap. Rozemond constateert dat de opmerkingen van de commissie-Donner zeer sterk gericht zijn op de economische aspecten van de interne markt. Belangrijke terreinen, als milieu- en sociaal beleid, blijven in het rapport onderbelicht. Rozemond stelt dat de geringe aandacht die binnen de EG voor deze terreinen van beleid bestaat, de legitimiteit van de EG zou kunnen ondergraven. Ook wijst hij op de mogelijk negatieve uitwerking voor de nationale ministeriële verantwoordelijkheid van de noodzaak te anticiperen op voorstellen van de Europese Commissie, omdat deze in een vroegtijdig stadium het gemakkelijkst in de

richting van nationale belangen kunnen worden beïnvloed. Rozemond meent dat het probleem van het 'democratisch tekort' door de commissie-Donner te luchthartig wordt behandeld. Naar zijn mening biedt de aanbeveling aan nationale parlementen, in een vroegtijdig stadium met de regering over de algemene uitgangspunten van een beleidsvoorstel te spreken, geen soelaas. Het probleem van het 'democratisch tekort' wordt volgens Rozemond ook niet opgelost door instelling van een dubbelmandaat voor parlementariërs. Nog afgezien van het grote tijdsbeslag dat een parlementaire positie op mensen legt, stelt Rozemond dat een dubbelmandaat kan leiden tot een ongewenste vermenging van functies.

R. Hillebrand besteedt in zijn artikel aandacht aan de positie van de politieke partijen in het maatschappelijke bestel. Als gevolg van tal van maatschappelijke ontwikkelingen staat het functioneren van partijen ter discussie. Het afnemend ledental vormt één van de belangrijkste aanwijzingen dat de rol van partijen als intermediair tussen kiezers en de gekozenen onder druk staat. Hillebrand gaat na welke conclusies ten aanzien van het functioneren hieruit binnen de PvdA en Groen Links zijn getrokken. Hij doet dit aan de hand van de voorstellen van de commissie-Van Kemenade (PvdA, 1991) en de commissie-Duyvendak (Groen Links, 1993). Tevens betreft hij de voorstellen van de Commissie subsidiëring politieke partijen (de commissie-Van den Berg) in zijn beschouwing. Deze commissie adviseerde de minister van Binnenlandse Zaken in 1991 omtrent de wenselijkheid van algemene en rechtstreekse financiële ondersteuning van politieke partijen. In de drie rapporten wordt geconstateerd dat in Nederland sprake is van een overgang van de traditionele *massa-partij* naar een nieuw type partij. Hoewel de drie commissies een belangrijkere rol toedichten aan de gekozen vertegenwoordigers waar het de communicatie met de kiezers betreft, zien zij in Nederland nog geen *electoraal-professionele* partijen ontstaan. Zij menen dat de (intern-democratische) partijorganisatie ook in de toekomst een belangrijke rol dient te behouden. Dit nieuwe type partij heeft in de literatuur recentelijk de aanduiding *moderne kaderpartij* gekregen. Hillebrand komt aan het slot van zijn artikel echter tot de conclusie dat het zeer twijfelachtig is of dit type partij in de praktijk kan bestaan.

Noten

1. Met bijdragen van N. Cramer, G. Kuypers, L.G.A. Slichting, H. Daalder, S.O. van Poelje, H.A. Brasz, J.F. Glastra van Loon en H. Daudt: *Acta Politica* 2/2, 1966/1967, p.85-140.

2. Met bijdragen van U. Rosenthal, F.H. van der Burg, A. van Braam, G.H. Scholten, J. Kooiman en H.D. Tjeenk Willink: *Acta Politica* 6/4, oktober 1971, p. 333-416.

Literatuur

- Andeweg, R.B. (1989), 'Institutional Conservatism in the Netherlands: proposals for and resistance to change'. *West European Politics*, 12, p.42-60.
- Breunese, J. en H.A. van der Heijden (1979), 'Bestuurlijke Reorganisatie in Nederland: een spel zonder grenzen'. *Acta Politica* 14/4, p. 509-639.
- De Jong, L. en A. Pijpers (1971), 'Kanttekeningen bij het rapport "Openbaarheid-Openheid"'. *Acta Politica* 6/2, p. 212-222.
- Maarseveen, H.Th.J.F. van (1969), *De Heerschappij van de Ministerraad*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ruiter, D.W.P. (1976), 'Reorganisatie van het Binnenlands Bestuur; een overzicht van de ontwikkelingen sinds 1976'. *Acta Politica* 11/3, p. 365-382.

Inleiding

Zolang er politiek bestel is, is er welhaast per definitie sprake van politieke vernieuwing. Ongeacht of men politiek functioneert als de wijze waarop schaarse middelen worden verdeeld, legitieme machtsuitoefening plaats vindt, idealen en krachten belangen worden afgewogen of anderszins gelijkzamen worden gecreëerd, steeds zal het stellen van prioriteiten leiden tot verandering 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. Voordienende discussie over de spelregels behoort dus tot kern van het politieke bestel.

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 zoeken zich zelden betoogd over de belangen van de gemiddelde Nederlander. Het debat wordt vooral gevoerd door partijen over de wijze waarop besluiten tot stand komen. Niet de typering van politiek als een *zero-sum-game*, maar de positie van de *Majority Coalition* en de onverenigbaarheid tussen huidige en politieke vormen de belangrijkste redenen voor het roepen naar vernieuwing. In een moderne, ontwikkelde en ontwikkelende samenleving zijn de breukbare structuren van de samenleving te vernieuwen. De burger moet worden geëngageerd en zich bewust maken van de politieke besluitvorming in hemzelf. In een democratische samenleving spreekt het vanzelf dat die machtige burger daarvoor de mogelijkheden krijgt en dat is politieke vernieuwing noodzakelijk.

Op de palen van de decentralisatie, de traditionele regering en de vernieuwing in de jaren zestig, kwamen ook de discussie over politieke vernieuwing in Nederland weer op gang. In de ruim 25 jaar die zijn verstreken