



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Demokratie in Nederland

Glastra Loon, J.F. van

Citation

Glastra Loon, J. F. van. (1968). Democratie in Nederland. *Acta Politica*, 3: 1967/1968(3), 185-213.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451015>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451015>

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

ACTA

TIJDSCHRIFT VOOR POLITICOLOGIE

POLITICA

REDACTIE

Dr. P. R. Baehr (secretaris), Dr. N. Cramer, Drs. G. H. van Es, Dr. A. Hoogerwerf, Dr. L. van der Land.

Dit tijdschrift wordt uitgegeven onder auspiciën van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, op gezag van haar commissie voor de publikatie, bestaande uit: Prof. Dr. H. Daalder, Prof. Dr. H. Daudt, Prof. Dr. G. Kuijpers en Prof. Mr. L. G. A. Schlichting.

BIJDRAGEN

en alle andere stukken voor de redactie zende men aan de redactie-secretaris, Dr. P. R. Baehr, p/a Instituut voor Wetenschap der Politiek, O.Z. Voorburgwal 187, Amsterdam C (020 217878)

De kopij dient persklaar te worden ingezonden, in tweevoud en in machineschrift.

BOEKEN TER RECENSIE

te zenden aan de redactiesecretaris. Terugzending van ongevraagde recensie-exemplaren kan niet plaats vinden.

ADMINISTRATIE

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgevers J. A. Boom en Zoon, Hoofdstraat 87, Meppel (tel. 05220/1341). Postrekening 806864.

Acta Politica verschijnt driemaandelijks. De abonnementsprijs bedraagt m.i.v. 1 oktober 1967 f 15,— per jaar (voor instellingen f 22,50 per jaar). Een studenten-abonnement kost f 9,— per jaar (maximaal gedurende 7 achtereenvolgende jaren). Losse nummers f 4,50.

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 100,—; 1/2 pagina 55,—; 1/4 pagina f 30,—. Bewijsnummers worden à f 1,— berekend.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje duidelijk naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermindering van dubbele incasso.

DEMOKRATIE IN NEDERLAND¹

door J. F. Glastra van Loon

I FUNCTIES VAN VERKIEZINGEN²

Dat verkiezingen in een democratisch regeringsbestel een belangrijke rol spelen, is iets waarover ieder het eens is. Des te opmerkelijker is het, hoe weinig men hoort over wat dan wel precies de functies zijn die verkiezingen in feite vervullen. Het blijft wat dit betreft bij vrij vage aanduidingen als 'het tot uiting brengen van de kiezerswil', 'het aanwijzen van vertegenwoordigers die het vertrouwen genieten van het volk', en dergelijke.

Sedert kort is er een groeiende overeenstemming dat verkiezingen die alleen leiden tot de aanwijzing van volksvertegenwoordigers, d.w.z. tot een verdeling van kamerzetels maar niet tot de keuze van een regering, in hun functie tekortschieten. Daar ben ik het natuurlijk mee eens. Dat wil niet zeggen dat ik meen, dat hiermee de functies van verkiezingen voldoende zijn aangegeven of geanalyseerd.

Onwillekeurig gaat men bij het denken over verkiezingen nog uit van veronderstellingen die behoren tot het begrippenarsenaal waarmee de

¹ Het is mij, doordat het schrijven van dit artikel samenviel met een verhuizing, niet mogelijk geweest te refereren aan of expliciet in te gaan op hetgeen anderen over dezelfde stof hebben gepubliceerd, zelfs niet op de reacties op mijn eerste uiteenzetting van enige denkbeelden omtrent een hervorming van ons politieke stelsel. Vooral jegens de auteurs van die reacties maak ik mijn verontschuldiging over mijn zwijgzaamheid jegens hen. Er is geen twijfel over mogelijk, dat ik van hun opmerkingen heb geprofiteerd, zoveel als dit in mijn geval mogelijk was.

² Het begrip 'functie' is niet van dubbelzinnigheid vrij te pleiten. Het duidt zowel op een feitelijke afhankelijkheidsverhouding tussen twee of meer veranderingen als op een behoefte die behoort te worden bevredigd. Ik ben mij van deze dubbelzinnigheid bewust, kan hem echter in het volgende betoog niet geheel vermijden. De oorzaak hiervan is, dat verkiezingen zowel als onafhankelijke alsook als afhankelijke veranderlijke optreden. Hun feitelijke betekenis als onafhankelijk variabelen (hun 'werking') verandert afhankelijk van de structuur van de maatschappij. Tussen verkiezingen en andere maatschappelijke variabelen bestaat m.a.w. een verhouding van wederkerige afhankelijkheid, een wisselwerkingsverhouding. De functie die verkiezingen *behoren* uit te oefenen, zullen derhalve ook mede afhankelijk van de maatschappijstructuur variëren. Bovendien variëren zij uiteraard afhankelijk van de opvatting die men heeft over een 'goede maatschappij'.

Ware het nu zo, dat men zijn opvatting van een goede maatschappij met voldoende bepaaldheid kon aangeven door het formuleren van een aantal algemene waarden of vereisten, dan zou ondanks de complicatie van de wederkerige afhankelijkheidsrelatie in principe de mogelijkheid bestaan, de feitelijke en de normatieve elementen van het functiebegrip duidelijk gescheiden te houden. Dat de mogelijkheid hiertoe inderdaad zou bestaan, is een veronderstelling van

demokratische staatsinstellingen en rechten van de burgers zijn bevochten. Onwillekeurig wordt daardoor ook de toekenning van invloed op de samenstelling van de regering aan de kiezers gezien als niet meer dan een verder doortrekken van het democratische grondbeginsel, dat de regering over een volk zoveel mogelijk dóór dat volk moet geschieden.

Ik meen dat men door de zaken zó te zien (d.w.z. uitsluitend als een kwestie van democratisering van het gezag), ze te eenzijdig beschouwt. Een verkiezing, het uitbrengen van een stem, is niet alleen een meningsuiting maar ook een (collectieve) wilswaard.

Het effect van die daad is op zijn minst tweeledig, nl. niet alleen het aanwijzen van vertegenwoordigers en de keuze van een regering, maar ook en tegelijkertijd een binding van de wil van de kiezers aan de verkiezingsuitslag. De kiezers oefenen, anders gezegd, niet alleen invloed uit, maar leggen zich ook (voor een bepaalde periode) vast. Het is juist doordat en voorzover deze twee functies (het uitoefenen van invloed en het zichzelf binden voor de toekomst) gecombineerd worden vervuld, dat verkiezingen de maatschappij politiek organiseren.

Naast deze twee moeten nog twee andere eveneens met elkaar samenhangende functies worden genoemd, nl. het regelen van de aflossing van de wacht, d.w.z. het vervangen van een naar huis gestuurde of zijn zetels ter beschikking stellende regering door een andere, en het aanwijzen van een oppositie die zowel het beleid van de regering voortdurend kritisch volgt als een alternatief ontwikkelt voor dat beleid. Van al deze functies van verkiezingen krijgt alleen de eerste, het invloed uitoefenen van de kiezer op het regeringsbeleid door het kenbaar maken van zijn politieke voorkeur, voldoende aandacht.

de rationalistische natuurrechtsleer. Volgens die opvatting gaat men uit van normatief bepaalde doelstellingen en kiest vervolgens de middelen tot de verwirkelijking van de gestelde doelen in concrete situaties.

N.m.m. is deze opvatting niet houdbaar. Aangezien de beredenering van mijn standpunt een uitvoerig betoog zou vereisen, volsta ik met het pomen van enkele stellingen waarop dat standpunt berust.

(1) Algemene waarden als vrijheid, rechtvaardigheid, veiligheid, enz. hebben wel oriënterende betekenis voor het handelen, zij leveren echter geen criteria op aan de hand waarvan men gedragingen kan evalueren. Waardering van gedragingen vindt plaats door vergelijking met andere relevante concrete gedragingen.

(2) Wat een 'goede maatschappij' is, kan derhalve ook niet worden bepaald uitgaande van een aantal algemeen geformuleerde doelstellingen of waarden, maar alleen *comparatief*, d.w.z. als een beschrijving van een maatschappij die beter is dan een bestaande.

(3) Het is een typisch voorbeeld van illusionisme, bepaalde algemene doeleinden of waarden in een programma te formuleren en te stellen dat daarmee de grondslag is gegeven voor een politiek beleid. Deze voorstelling van zaken is analoog aan die welke de taak van de rechter omschrijft als het quasi-mechanisch afleiden van beslissingen voor concrete gevallen uit algemene regels.

De ideologische achtergrond

De opvatting die aan de wieg heeft gestaan van het evenredigheidsstelsel dat wij nu kennen is, dat verkiezingen de functie hebben een zo zuiver mogelijke afspiegeling te leveren van wat in het volk leeft aan politieke meningen. Verkiezingen werden in dit kader bovenal gezien als een opinie-overdrachtsmechanisme. Die opvatting lijdt aan een typisch rationalistische en individualistische eenzijdigheid.

Kenmerkend voor deze opvatting is, dat zij uitgaat van individuen die meningen hebben (waarvan de stembusuitslag de proportionele weergave moet zijn). Partijen en aan die partijen ten grondslag liggende belangen en andere volksgroepen komen in deze gedachtegang niet voor.

Als er niettemin partijen ontstaan, ziet men deze hetzij als verenigingen van mensen met gelijke *meningen*, hetzij (voorzover zij iets anders tot grondslag hebben dan gelijke meningen) als factoren die de verkiezingsuitslagen vertroebelen.

Het zal vermoedelijk door niet velen meer worden betwist dat dit een zienswijze is die geen stand kan houden tegenover de feiten. Dat is echter niet hetzelfde als erkennen dat verkiezingen andere en belangrijker functies vervullen dan in evenredigheid de verdeling der politieke meningen weer te geven.

Om die andere functies in het oog te krijgen is het in de eerste plaats nodig zich te realiseren dat verkiezingen een onderdeel vormen van een proces van politieke besluitvorming, d.w.z. van besluitvorming over machtsuitoefening; voorts dat bij die besluitvorming meningen en verstandelijk verworven overtuigingen weliswaar een rol spelen, maar dat die rol in hoge mate afhankelijk is van de wijze waarop en de mate waarin machtsuitoefening aan verstandelijke motieven en overwegingen onderworpen kan worden en dat dit op zijn beurt varieert afhankelijk van enerzijds de maatschappelijke structuur en de daarin verankerde machtsverhoudingen, anderzijds de staatkundige instellingen en procedures waarin en waardoor het besluitvormingsproces is georganiseerd. Dit is het kader waarin verkiezingen moeten worden geplaatst, om een adequate beschouwing van hun functies mogelijk te maken. Dat zij veelal juist los van dit verband zijn gezien is vooral toe te schrijven aan bepaalde ideologische veronderstellingen omtrent de verhouding van staat en maatschappij en een daarop berustende verdeling van taken en werkerterreinen tussen de sociale wetenschappen. In die gedachtegang wordt de maatschappij beheerst door een van nature gegeven harmonie van belangen en evenwicht van krachten die slechts in zoverre door de staat moeten worden gereguleerd als incidentele ontsparingen daartoe aanleiding geven. De staat wordt dan gezien als een zelfstandig machtsapparaat dat moet worden geregeerd op analoge wijze als een machine door een intelligent bestuurder. In zijn

autoritaire, dictatoriale vorm vindt regering plaats 'van bovenaf' door zich slechts op opportunistische overwegingen om de meningen der onderdanen bekommerende gezagsdragers; in zijn democratische vorm is 'het volk' zelf de sturende intelligentie en de bemanning van het staatsapparaat slechts de uitvoerder van de aanwijzingen die het volk middels verkiezingen kenbaar maakt.

Vlak om de hoek van deze opvatting van democratie ligt de gedachte dat de door verkiezingen geuite meningen van het volk niet onbeperkt, maar slechts in zoverre kunnen 'gelden' als zij geacht kunnen worden meningsuitingen van een redelijk oordelende intelligentie te zijn. Voor het aanleggen van die toets is dan nog een tweede oordelende instantie noodzakelijk die zelfstandige bevoegdheden heeft tegenover het volk. Die bevoegdheden kunnen op verschillende manieren worden gefundeerd. Men kan een beroep doen op goddelijke opdracht, op aangeboren superieure intelligentie of, iets bescheidener, op gebleken speciale bekwaamheden. Men kan de bevoegdheden meer of minder onafhankelijk uit te oefenen achten. De meest geaccepteerde opvatting is de volgende.

De hoogste oordelende instantie moet worden gevormd door een politieke élite. Het lidmaatschap van de élite wordt verkregen door gebleken verdiensten. Het oordeel over die verdiensten berust bij degenen die reeds van die élite deel uitmaken.

Door en uit het midden van die élite worden kandidaten gesteld waaruit de kiezers hun vertegenwoordigers kunnen aanwijzen. Doordat de élite kandidaten stelt die verschillende geestelijke stromingen aanhangen, kunnen de kiezers ook daaromtrent hun voorkeuren uitspreken. De uiteindelijke interpretatie van die uitspraken en hun vertaling in termen van een regeringsformatie en regeringsbeleid berust echter weer bij de politieke élite.

De betekenis van verkiezingen is in deze gedachtegang een wankel. Zij is sterker naarmate men méér, zwakker naarmate men minder vertrouwen stelt in de intelligentie van het kiezersvolk. In het eerste geval nadert men de opvatting van Rousseau die het volk zijn eigen wetgever wilde laten zijn, in het andere geval staat men juist dicht bij voorstanders van een verlichte despotie. Aan al deze opvattingen gemeenschappelijk is dat zij de grondslag van gezag zoeken op een intellectueel vlak, in het allen, of alleen enkelen, of sommigen méér dan de meesten, toekomstig vermogen tot redelijk oordelen. Besluitvorming wordt zo geïdentificeerd met oordeelsvorming en staatkundige instellingen worden uitsluitend gezien in het licht van de vraag, in welke mate zij bijdragen tot de vorming van naar intellectuele maatstaven juiste oordelen. De overige aspecten van het politieke besluitvormingsproces raken daardoor op de achtergrond, verdwijnen soms zelfs geheel uit het gezichtsveld.

De zojuist belichte opvatting, volgens welke de meningen en uitspraken van het volk slechts moeten worden uitgevoerd voorzover zij de zeef van beoordeling en interpretatie door een politieke élite zijn gepasseerd, wordt voornamelijk gerealiseerd door vormen van indirecte democratie. Dat is ook in ons staatsbestel het geval.

Het is niet mijn bedoeling, indirecte democratie te kritiseren omdat zij niet direct is. Dat zou een even dogmatische benadering van democratie zijn als de omgekeerde die directheid bepleit op de hierboven genoemde gronden. Beide leiden tot veronachtzaming van datgene waar het juist omgaat, nl. de wijze van functioneren van politieke stelsels.

Het is duidelijk dat dit laatste niet alleen afhangt van de vorm en mate van indirectheid die men kiest, maar evenzeer van de maatschappelijke structuur en verhoudingen waarin zo'n vorm van indirectheid moet functioneren. Als wij het Nederlands parlementaire stelsel hierop bekijken, dan kan worden gezegd dat dit redelijk functioneerde zolang en voorzover de politieke elite³) vrijwel geheel werd gerecruteerd uit een betrekkelijk homogene maatschappelijke élite, dat het evenwel in toenemende mate onbevredigend functioneerde naarmate de politieke en maatschappelijke élites in ons land juist uiteenvielen. Anders gezegd: naarmate onze maatschappij 'demokratischer' en 'pluralistischer' werd.

II VAN OUDE EN NIEUWE MACHTSVERHOUDINGEN

In de periode tussen de twee wereldoorlogen vertoont de Nederlandse maatschappij enkele belangrijke structurele kenmerken die verklaren, hoe het komt dat het sedert 1919 in ons land geldende kies- en regeringsstelsel gedurende die tijd bevredigend heeft gefunctioneerd. Vanaf 1945 zijn die kenmerken steeds verder afgezwakt om de laatste 10 jaar te worden verdrongen door andere.

De twee belangrijkste van die kenmerken zijn, ten eerste, het opgebouwd zijn van de maatschappij uit een aantal relatief gesloten 'volksdelen'; ten tweede, het grotendeels samenvallen van politieke en maatschappelijke élitegroepen.

De segmentaire opbouw van de maatschappij uit 'volksdelen' vloei-

³ Onder élite wordt hier verstaan de klasse van personen die, krachtens de positie die zij innemen in het sociale systeem, invloed uitoefenen op de beslissingen en gedragingen van een uitzonderlijk groot aantal anderen. Onder politieke élite versta ik de klasse van personen die zodanige invloed uitoefenen krachtens hun positie in een politieke organisatie (politieke partij of overheidsorgaan); tot de maatschappelijke élite reken ik degenen die zodanige invloed ontleen aan posities van andere aard.

Het is duidelijk, dat er grensgevallen zijn (zoals met name vakbondsfunctionarissen); voor mijn betoog levert dit geen problemen op.

voort deels uit de confessionele en wereldbeschouwelijke verdeeldheid, deels uit de sociaal-economische tegenstellingen waardoor ons land werd beheerst. Katholieken, protestanten en niet confessioneel gebonden achtergestelden vormden ieder gesloten groepen met een eigen levensstijl en eigen maatschappelijke en culturele organisaties, die zowel gebaseerd waren op als omgekeerd een versterking waren vóór hun gemeenschappelijke levensbeschouwingen.

Bovendien waren zij ieder gebundeld in een politieke partij die de emancipatie en gelijkgerechtigdheid van de desbetreffende groepen als politiek hoofddoel had.

Hiermee is tevens één van de omstandigheden aangegeven die maakten dat politieke en maatschappelijke élites in het Nederland van die jaren grotendeels samenvielen. De leidinggevende persoonlijkheden in de verschillende volksdelen vormden kleine, homogene groepen van elkaar over het algemeen ook persoonlijk bekenden, die samen alle of vrijwel alle maatschappelijke en politieke sleutelposities in handen hadden waarover per volksdeel werd beschikt.

Zij waren als vanzelfsprekend aangewezen om hun volksdeel in de emancipatiestrijd politiek te leiden.

De geringe sociale mobiliteit en de nog overwegend patriarchale sfeer waarin alle gezag in ons land werd uitgeoefend, droegen ertoe bij dat die leidende positie van de kleine sociale en politieke élites als een natuurlijke zaak werd aanvaard. Het land werd oligarchisch geregeerd en het voelde zich daar in meerderheid wel bij. De egalitaire tegenstroming van de socialisten had, zolang grote delen van de maatschappelijk achtergestelden op confessionele basis waren georganiseerd, geen kans een meerderheid achter zich te verenigen; hun principieel anti-confessionele instelling droeg, samen met die van de liberalen, bij tot de versteviging van de confessionele zuilen en dus tot de beperking van hun kansen een meerderheid mee te krijgen.

Een andere belangrijke omstandigheid die bijdroeg tot het segmentsgewijs samenvallen van sociale en politieke élites in ons land was, dat functionele differentiatie in onze nationale huishouding nog slechts zwak was ontwikkeld. Als gevolg hiervan ontbrak de basis voor de vorming van functionele belangen- en pressiegroepen, die zich zouden kunnen doen gelden naast en tegenover de in 'zuilen' gebundelde, in de eerste plaats op eigen emancipatie gerichte volksdelen. Als gevolg daarvan ontstonden er ook geen leidersposities en -figuren buiten die van het segmentaire patroon om, die zich onafhankelijk daarvan konden weren.

Zolang nu de emancipatie van achtergestelde volksdelen de hoofdschotel was van de politieke strijd, het daarmee corresponderende segmentaire, zuilvormige maatschappelijke en politieke organisatiepatroon overheerste en maatschappelijke en politieke élites groten-

deels samenvielen zolang *deze* situatie bestond leverde het politieke stelsel van evenredige vertegenwoordiging met vrije regeringsvorming na de verkiezingen door middel van onderhandelingen tussen politieke leiders een bruikbaar systeem op. Misschien zelfs het meest bruikbare. Evenredige vertegenwoordiging was één van de onmisbare bestanddelen van ons politieke systeem omdat alleen in die vorm een levensbeschouwelijk zo verdeeld volk als het onze alle deelgroepen reële en zoveel mogelijk gelijkwaardige participatie-mogelijkheden in de politieke besluitvorming kon bieden.

Hoe komt het dat dit stelsel wel bevredigend heeft gefunctioneerd in de periode tussen de twee wereldoorlogen en dat het dit nu niet meer doet? De belangrijkste verklaring hiervoor is de al aangeduide omstandigheid, dat maatschappelijke en politieke élites in de diverse bevolkingsdelen een eenheid waren en dat nu niet meer zijn. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat die élites niet alleen op het vertrouwen van hun volgelingen konden rekenen omdat zij ieder in eigen kring geen concurrerende andere invloedrijke groepen naast zich hadden, maar ook omdat de maatschappij zich bevond in een fase van geringe sociale mobiliteit. In een dergelijke situatie pleegt patriarchale gezagsuitoefening als een natuurlijke zaak te worden aanvaard. Voor de socialisten lag dit, nogmaals, anders. *Zolang zij echter niet aan de kabinetsformaties deelnamen*, zou het zwakke punt daarin, nl. het telkens pas na de verkiezingen gevormd worden van regeringscoalities, geen aanstoot geven.

De kabinetsformatie werd gezien als een voortzetting van de verkiezingsstrijd met andere middelen. Tijdens de verkiezingen was het verzamelen geblazen om de vertrouwde politieke leidsmannen op maximale sterkte de formatieperiode te laten ingaan. Die formatieonderhandelingen moesten diezelfde leiders in het belang van hun volgelingen zo onbelemmerd mogelijk kunnen voeren.

Zij stonden daarbij a.h.w. tegenover elkaar als vertegenwoordigers van meer of minder bevriende 'binnenlandse mogendheden' en genoten bij het voeren van hun onderhandelingen een soortgelijke vrijheid als regeringen bij het sluiten van een verdrag. De situatie vertoonde punten van overeenkomst met die van wat men het 'tribale federalisme' heeft genoemd van sommige jonge Afrikaanse landen. De varianten van parlementaire, niet-parlementaire, zaken-, nood- en crisiskabinetten die tot stand kwamen werden aanvaard als resultaten van door de politieke leiders verrichte tactische zetten in de strijd om de bepaling van de nationale identiteit als protestantse of katholieke of christelijke of confessioneel neutrale staatkundige eenheid.

De Tweede Wereldoorlog heeft dit proces over een kritisch punt heen gebracht. De traumatische ervaring van de bezetting deed een

vernieuwd en versterkt besef ontstaan dat er een grondslag was voor de nationale identiteit in gemeenschappelijke waarden van verdraagzaamheid, solidariteit en geestelijke vrijheid. De oude schotten en tegenstellingen tussen de diverse volksdelen hadden veel van hun betekenis verloren. Dat de vooroorlogse politieke partijen weer in vrijwel dezelfde formatie terugkeerden als vóór de oorlog en de doorbraakpoging van de PvdA maar heel gedeeltelijk slaagde, was hiermee niet in strijd. De veranderingen van het politieke klimaat manifesteerden zich op andere manieren.

Veranderd was ten eerste de rol van de partijen. Zij waren nu niet meer in de eerste plaats de politieke organisatievorm van naar gelijke erkenning en posities binnen de natie strevende volksdelen, maar veeleer uitdragers van verschillende opvattingen en overtuigingen over de te verwezenlijken nationale doeleinden en het te voeren nationale politieke beleid.

Fundamenteel veranderd waren daardoor ook de verhoudingen tussen de partijen hetgeen met name bleek uit hun bereidheid, regeringscombinaties te vormen die vóór de oorlog (behalve onder oorlogsdreiging) niet aanvaardbaar werden geacht.

Daarmee kreeg tegelijkertijd ook de kabinetsformatie een andere betekenis dan voorheen! De taak van de politieke leiders werd nu niet meer (althans niet meer in zo overwegende mate als voorheen) gezien als het vormen van die coalitie die de beste mogelijkheden bood voor de versterking van de positie van de groep die zij vertegenwoordigden, maar de vorming van een regering waarvan de samenstelling overeenstemt met de door een verkiezing kenbaar gemaakte meerderheidswil van het volk.

Wat eerst slechts een in de staatkundige literatuur beschreven beginsel was geweest, werd een in brede kringen gevoelde eis van democratie. Vanaf dat moment kwamen de feitelijke gang van zaken bij de kabinetsformatie en de tekortkomingen in ons politieke bestel die daarvan de oorzaak waren in een schril licht te staan.

Het zien van tekortkomingen is echter niet hetzelfde als het beschikken over de middelen om deze op te heffen. De naoorlogse ontwikkeling van de sociale en politieke verhoudingen in ons land is zelfs zo geweest, dat de kabinetsformaties eerder méér dan minder moeilijkheden zijn gaan opleveren. Dat gebeurde niet ondanks, maar juist mede dóór de groeiende openheid en de daarmee corresponderende grotere ontvankelijkheid van partijen voor elkaar als coalitiepartners.

In het bijzonder voor de confessionele centrumpartijen werd het steeds moeilijker de keuze van de regeringspartners zo te maken dat deze niet verlies van aanhang aan één van hun vleugels ten gevolge had. Het politieke spel kreeg voor hen steeds meer het karakter van een politieke eierendans.

Op zijn beurt deed dit onvermijdelijk in toenemende mate afbreuk aan de geloofwaardigheid van hun politieke leiders en zelfs aan het stelsel waarin zij moesten opereren.

Niet alleen door deze gang van zaken werd echter de geloofwaardigheid van de politieke leiders ondermijnd, hun positie werd ook nog door andere oorzaken verzwakt. De belangrijkste hiervan waren het als gevolg van industrialisatie en functionele differentiatie van de maatschappij ontstaan van nieuwe, de segmentaire opbouw in volksdelen doorkruisende organisaties en belangengroepen, de daarmee gepaard gaande opkomst van nieuwe, niet met de politiek leidinggevende groepen samenvallende maatschappelijke élites, de toenemende sociale mobiliteit, en het zelfstandig kritisch positie kiezen van steeds grotere aantallen kiezers.

Onder deze omstandigheden is de procedure die de vorming van de regering geheel in handen legt van politieke leiders zonder dat de kiezers een reële mogelijkheid wordt gegeven een uitspraak te doen over de regering die zij wensen steeds minder aanvaardbaar geworden. Deze gang van zaken vormt daardoor bovendien hoe langer hoe meer een bedreiging voor die partijen die ten aanzien van de kabinetsformatie het meest en het langst hun handen vrijhouden.

Het grootste obstakel voor het vinden van een oplossing uit dit dilemma is evenwel dat die partijen niet alleen verschillende kanten uit kunnen gaan, maar zij dit ook *moeten* kunnen doen om hun kiezers bij elkaar te houden. Die noodzaak is in de afgelopen jaren zelfs eerder toe- dan afgenomen.

De oorzaak van dit laatste ligt niet in de confessionaliteit van die partijen op zichzelf, maar in de *deconfessionalisering* van de politiek die op de emancipatie van de door hen vertegenwoordigde volksdelen is gevolgd. In dezelfde mate immers waarin de band van de gelijke confessionele gezindheid zwakker wordt, komen de diverse in deze partijen gebundelde groepen met meer kracht en zelfstandigheid voor hun uiteenlopende belangen en politieke overtuigingen op. In diezelfde mate worden deze partijen ook meer gedwongen, vóór de verkiezingen een voorzichtige middenkoers te volgen, na de verkiezingen de vorming van een kabinet op brede basis na te streven, en zelfs regeringen waarvoor zij medeverantwoordelijkheid dragen ten val te brengen als hun beleid teveel afval aan deze of gene vleugel tot gevolg dreigt te hebben. Kortom, de deconfessionalisering van de confessionele partijen (waarvan wij intussen nog moeten afwachten, hoever zij zich zal doorzetten en of zij niet in nieuwe vormen van confessionalisering zal omslaan) levert voorlopig geen vereenvoudiging op van het politieke krachtenveld, maar maakt dat integendeel ge-compliceerder en onberekenbaarder.

III FORMELE EN MATERIËLE ASPECTEN VAN DEMOKRATIE

Wanneer wij democratie *formeel* omschrijven als een politiek stelsel waarin de bezetting van belangrijke beleidsfuncties afhankelijk is van de door verkiezingen kenbaar gemaakte instemming van het volk en waarin belangrijke beleidsbeslissingen slechts kunnen worden genomen na openbare discussie en met instemming van door het volk gekozen vertegenwoordigers, dan is onmiddellijk zichtbaar waaraan het in het Nederlandse stelsel schort. Kiezers hebben geen invloed op de samenstelling van de regering. Deze vindt plaats door en/of op gezag van vooraanstaande partijfunctionarissen. Deze kunnen geen hechte basis vormen voor een regering. Daardoor zijn niet alleen de regeringen labiel, maar staan bovendien de volksvertegenwoordigers zwak tegenover de regeringen: een krachtig beleid kunnen zij niet voldoende steunen, een zwak beleid niet voldoende critiseren. In het ene geval dreigt stemverlies voor de partijen die aan de vorming van het kabinet hebben meegedaan, in het andere geval een kabinetscrisis zonder duidelijk alternatief. Het gevolg is dat zwakke regeringen de beste kans maken hun termijn uit te zitten, krachtige met de meeste waarschijnlijkheid ten val zullen worden gebracht.

Het systeem lijdt van onder tot boven aan wat men 'onduidelijkheid' pleegt te noemen, hetgeen echter duidelijker kan worden bepaald als een onbepaaldheid van verantwoordelijkheden. Dit is niet een gevolg van gebrek aan invloed van de kiezers op de politieke besluitvorming, maar het is omgekeerd zo dat de onbepaaldheid der verantwoordelijkheden de belangrijkste oorzaak is van het gebrek aan invloed van de kiezers op de politieke besluitvorming. Het is dan ook onjuist te menen dat de naar maatstaven van de democratische besluitvorming gebrekkige werking van het systeem kan worden verholpen door de kiezers meer directe invloed op die besluitvorming te geven door middel van referenda. Gegeven de bestaande diffuse spreiding van verantwoordelijkheden zouden referenda zelfs de kwaal verergeren, aangezien daarmee aan degenen op wie in de eerste plaats de verantwoordelijkheid voor beleidsbeslissingen behoort te rusten een nieuw middel aan de hand zou worden gedaan om deze verantwoordelijkheid op anderen (i.c. de kiezers) af te wentelen.

In ons vigerende stelsel worden noch de gekozen vertegenwoordigers en de politieke leiders die onze kabinetten samenstellen, noch de kiezers zelf aan voldoende duidelijke beslissingen gebonden en zijn daardoor ook noch de eersten, noch de laatsten voor iets voldoende bepaalds verantwoordelijk te stellen. De relatief sterkste banden in het geheel zijn die tussen regeerders en de partijen, resp. hun leiders, die voor de samenstelling van een regering verantwoordelijk zijn. Dit zijn echter tevens de minst openbare en minst controleerbare betrekkingen. Het zijn bovendien banden die worden gelegd met het

oog op gewin op relatief korte termijnen en die daarom ook op betrekkelijk korte termijnen telkens weer kunnen worden geslaakt. Geen wonder, dat de werking van het systeem de kiezers confuus, de politici kortademig maakt.

Het telkens na verloop van een aantal jaren houden van verkiezingen is niet slechts een uit praktische noodzaak aanvaardbare afwijking van een als democratisch ideaal te beschouwen vorm van directe zelfregering. Het instituut van de meerjarige regeringsperiode is integendeel een essentieel bestanddeel van een duidelijk verantwoordelijkheden lokaliserende besluitvormingsprocedure. Het maakt dat de kiezer zijn wil, ongeacht de wisselvalligheden van zijn meningen, voor een bepaalde periode bindt aan een regeringsmandaat en anderen voor het regeringsbeleid verantwoordelijk maakt.

Juist doordat men die anderen in deze beperkte mate van zijn eigen wil en mening *onafhankelijk* maakt, schept men de mogelijkheid zich een oordeel te vormen over hun beleid en de wijze waarop zij zich van de hun opgedragen verantwoordelijkheden weten te kwijten. In dezelfde mate waarin men zichzelf het recht en de mogelijkheden voorbehoudt, zich op ongeregelde momenten en manieren in de beleidsvorming van die anderen te mengen, belemmert men niet alleen de regeerders in de uitoefening van hun taak, maar ontnemt men ook zichzelf de mogelijkheid de gegrondheid van het gegeven vertrouwen te toetsen.

De binding van de wil in politieke zaken vertoont overeenkomst met de contractuele binding in civiele aangelegenheden. Tussen beide bestaat overeenkomst in zoverre als beide, zij het ieder op een andere manier en op een ander terrein, middelen zijn om de voor samenhandelen noodzakelijke vastheid en berekenbaarheid te scheppen. Zomin als bij het contract, gaat het bij verkiezingen slechts om een overeenstemming van meningen maar ook om een binding van de wil tot een min of meer nauwkeurig omschreven doel.

Evenals bij het contract gaat het bij verkiezingen om wilsuïtingen. Ook bij verkiezingen gaat het dus wel degelijk om een zakelijke inhoud en derhalve om iets waarover men een mening dient te hebben. Democratie berust niet op in blind vertrouwen gegeven, blanco volmachten. Dat neemt niet weg, dat het politieke mandaat naar zijn inhoud relatief onnauwkeurig bepaald is en dat derhalve in het oordeel over de kwijting van het mandaat achteraf het wilsbesluit ten opzichte van het intellectuele oordeel een relatief grote rol speelt.

Met dit eerste, graduele punt van verschil tussen contract en politiek mandaat hangt ten nauwste samen een tweede belangrijk verschilpunt. Het politieke mandaat, zoals dat in een democratisch regeringsstelsel wordt verleend, is een zich periodiek herhalend gebeuren, een onderdeel van een voortgaand proces, en het houdt op zijn minst evenzeer

een oordeel in over de verrichtingen van de mandatarissen over een afgelopen periode als een nieuw mandaat voor de toekomst.

Anders dan bij een contract is bij een naar democratische procedures tot standkomend mandaat het één (de beoordeling van de verrichte prestatie) niet te scheiden van het ander (de nieuwe wilsbinding). Het is juist hierdoor dat verkiezingen een oplossing bieden voor het probleem van de 'aflossing van de wacht', de opvolging van de ene regering door een andere. Het is juist doordat verkiezingen in ons stelsel in beide opzichten te kort schieten (als uitspraak over het verleden en als binding voor de toekomst), dat zij aanleiding geven tot crisisachtige formatieperiodes.

Politieke stelsels dienen erop te zijn ingericht, beide elementen de hun toekomstige rol te laten spelen.

Welnu, daartoe is in de eerste plaats nodig dat de kiezers de gelegenheid wordt geboden zich uit te spreken over voldoende bepaalde beleidsvorming, beleidsvoering en beleidsuitkomsten. Dit vereist, op zijn beurt, dat duidelijk is bepaald wie regeringsverantwoordelijkheid draagt en dat de regeerders in voldoende mate de gelegenheid krijgen een beleid te vormen, het uit te voeren en er resultaten mee te boeken. Dit vereist derhalve ook, dat men over een voldoende lange periode regeringsverantwoordelijkheid moet geven.

In twee opzichten is, om het voorafgaande samen te vatten, binding van de wil over een bepaalde periode een essentieel bestanddeel van een democratisch regeringsstelsel.

In de eerste plaats is het een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot die duidelijkheid en vastheid in de toewijzing van verantwoordelijkheden zonder welke geregeld en ordelijk samenhandelen niet mogelijk is.

In de tweede plaats is het nodig om een zakelijk oordeel te kunnen vellen over een beleid. Niet alleen het wils-, ook het meningsaspect voor het politieke besluitvormingsproces kan m.a.w. slechts tot zijn recht komen als aan deze voorwaarden is voldaan.

De voorstelling, als zou de kiezer een zakelijk oordeel dienen te vellen op grond van algemene doeleinden en beginselen formulerende partij-programma's miskent niet alleen het wilselement in de politiek, het laat ook het intellectuele oordeelselement niet tot zijn recht komen. Ik doel nu niet op de (gedeeltelijk onvermijdelijke) vaagheid van de meeste van die programma's, maar veeleer op het feit dat de belangrijkste informatie voor de kiezer om zich ook over het duidelijkste beleidsprogramma een oordeel te kunnen vormen buiten beschouwing wordt gelaten, nl. de resultaten die op grond van een dergelijk programma worden bereikt.

Uit het voorafgaande vloeien nog enkele andere consequenties voort. Voor het goed functioneren van een democratisch bestel is het, zo

werd gesteld, noodzakelijk dat degenen aan wie regeringsverantwoordelijkheid wordt opgedragen voldoende gelegenheid hebben een beleid te vormen en uit te voeren. Dat wil niet zeggen, dat zij dit beleid per se tijdens hun regeringsperiode zouden moeten vormen. Het is integendeel van belang dat hiermee al vóór de aanvang van de periode wordt begonnen.

Om dit met zin te kunnen doen, zullen echter degenen die zich hier toe moeten zetten ook al vóór het tijdstip van regeren voor hen aanbreekt enige zekerheid moeten hebben omtrent de samenstelling van de ploeg waarmee zij een dergelijk beleid zullen uitvoeren. Ontbreekt die zekerheid geheel, zoals in ons land het geval is, dan kan men aan de ene kant niet veel meer doen dan enkele desiderata opstellen en dan moet men aan de andere kant reeds bij het formuleren van die desiderata ermee rekening houden dat zij straks voorwerp van onderhandelingen zullen worden.

Nog twee kwesties dienen in verband met het voorafgaande te worden beschouwd. Beide betreffen het verlies aan de invloed van de politiek verantwoordelijke organen en het toenemen van de invloed van niet-verantwoordelijke personen en organen.

Voor het regeren in een moderne, geïndustrialiseerde maatschappij is meer nodig dan een regering, een volksvertegenwoordiging en een politieapparaat. Een goed georganiseerd en efficiënt werkend ambtelijk apparaat is hiervoor volstrekt onmisbaar. Zo'n apparaat bestaat uit een uitgebreide staf van vast aangestelde deskundigen. Het is onvermijdelijk dat deze functionarissen in veel zaken beter thuis zijn dan de meeste ministers. Dat betekent dat deze niet in het openbaar besluiten nemende, op geen enkele manier tegenover de kiezers of het parlement ter verantwoording te roepen deskundigen meer invloed krijgen zowel op de vorming als op de uitvoering van het regeringsbeleid, naarmate de regeringen minder de kans krijgen zich grondig in te werken en hun eigen beleid uit te stippelen, naarmate zij minder hecht in elkaar zitten en naarmate de ministers individueel minder regeringservaring hebben. Het zijn juist deze omstandigheden die ons huidige stelsel in de hand werkt met als gevolg een afnemende reële verantwoordelijkheid van de ministers.

Een tweede kwestie is die van de groeiende betekenis en invloed van de in aantal toenemende permanente advieslichamen t.o.v. zowel de regering als de volksvertegenwoordiging. Wederom hebben we te maken met een op zichzelf natuurlijke ontwikkeling in aanpassing aan het technischer en gecompliceerder worden van de problemen waarmee de regeringen en volksvertegenwoordigingen worden geconfronteerd. Wederom is het echter bovendien zo, dat de niet onvermijdelijke neveneffecten van deze ontwikkeling zich te sterk doen gelden door de zwakke plekken van ons politieke stelsel.

Dat laatste is niet alleen gevolg van het feit dat de regeringen onvoldoende gelegenheid hebben tot eigen beleidsbepaling. Dit wordt nl. nog versterkt door de hierboven al gesignaleerde neiging van de partijen (en hun exponenten in regering en volksvertegenwoordiging), duidelijke standpuntbepalingen te vermijden en brandende kwesties liefst in deelproblemen van meer technische aard op te splitsen om niet bepaalde kiezersgroepen tegen zich in het harnas te jagen. Het beleid wordt zo geduwd in de richting van de kleinste gemene deler, die dan nog voor een aanzienlijk deel door technische deskundigen (ambtenaren en anderen) wordt bepaald. Hoe meer verantwoordelijkheid men naar andere lichamen kan afschuiven, hoe minder men zichzelf hoeft te exponeren. Des te meer kan men daardoor een veilige middenkoers blijven varen.

Maar ook: des te minder komt er daardoor van een democratische besluitvorming terecht.

Dit laatste wordt verdoezeld, doordat de advieslichamen evenzeer naar maatstaven van representativiteit (van culturele en levensbeschouwelijke groepen en georganiseerde belanghebbenden), als naar criteria van deskundigheid plegen te worden samengesteld. Wat op het eerste gezicht een aantrekkelijke vorm lijkt van toepassing van democratie in onderdelen levert een gevaarlijk alibi op voor regering en parlement om zich aan bepaalde verantwoordelijkheden te onttrekken. Een gevolg hiervan is dat de georganiseerde belangengroepen een te groot aandeel krijgen in de beleidsvorming.

Met het bovenstaande wil niet zijn beweerd, dat er geen kwesties zijn die zich lenen voor beslissingen door referenda. Het is echter noodzakelijk hun werking te bezien in de context van het systeem waarin zij worden toegepast. Zijn de verantwoordelijkheden voor de beleidsbepaling duidelijk gelokaliseerd, dan kan het referendum een nuttige *aanvullende* functie hebben om de kiezers over een beleids-onderdeel een uitspraak te laten doen. Zijn de verantwoordelijkheden voor een beleidsvorming daarentegen onduidelijk gelokaliseerd, dan dragen referenda slechts bij tot een verdere diffusie der politieke aansprakelijkheden. Het gevolg is, dat de mogelijkheid voor de kiezers een uitspraak te doen over een beleid door middel van verkiezingen kleiner in plaats van groter wordt.

Met het aansnijden van deze problematiek worden we gedwongen naast de formele en institutionele kanten van de democratie ook de materiële kanten in onze beschouwingen te betrekken en in te gaan op de wijze waarop het politieke besluitvormingsproces door institutionele voorzieningen kan worden beïnvloed.

Materieel versta ik onder democratie een politiek besluitvormingsproces dat de kiezers reële mogelijkheden biedt, invloed uit te oefenen op de wijze waarop zij worden geregeerd. Die mogelijkheden nu

worden niet maximaal door de kiezers zoveel en zo direct mogelijk uitspraken te laten doen over beleidskwesties. Democratie in materiële zin wordt, anders gezegd, niet het beste benaderd door dagelijkse volksreferenda, ook al is dit, formeel gezien, wellicht de meest perfecte verwerkelijking van democratie.

Achter de gedachte dat de democratie wordt bevorderd door de kiezers zoveel en zo direct mogelijk uitspraken te laten doen over beleidskwesties gaat dezelfde rationalistische opvatting schuil als die welke in verkiezingen slechts een middel ziet tot het kenbaar maken van meningen. In beide gevallen wordt het fundamenteel belang van de vorming en instandhouding van groepscohesie voor politieke wils- en besluitvorming over het hoofd gezien.

In deze rationalistische zienswijze wordt besluitvorming beschreven als een proces dat uiteenvalt in twee deelprocessen die na elkaar plaatsvinden.

Eerst komt de vaststelling van de doeleinden, daarna de keuze van de middelen. Ontbreekt expliciete doelstelling, dan wordt het proces in zoverre irrationeel geacht. Vindt de keuze van de middelen plaats zonder voorafgaande overweging van hun geschiktheid in vergelijking tot andere, dan wordt dit deel van het proces als irrationeel aangemerkt. Is noch van het één, noch van het ander sprake, dus ook niet van een onderscheiding van doelstelling en keuze der middelen, dan spreekt men niet meer van een beslissing maar van een reactie of iets dergelijks.

Graden van rationaliteit worden vooral onderscheiden m.b.t. de keuze der middelen. Deze zal rationaler zijn naarmate eraan voorafgaat een systematisch onderzoek van de mogelijke alternatieven en een beoordeling van deze op hun relatieve doelmatigheid. Dit is rationele besluitvorming in zijn simpelste gedaante. In de meeste gevallen immers is niet slechts één, maar zijn verschillende doeleinden aan de orde. In die gevallen moet niet slechts een keuze worden gemaakt uit de onderscheiden middelen, maar moet tevens worden bepaald wat, gegeven de beperkte middelen, de optimale combinatie is van verwerkelijkingsgraden der verschillende doeleinden.

Ik wil niet ontkennen dat besluitvorming op de zojuist geschetste manier kan verlopen. Evenmin, dat op die manier rationele besluiten tot stand komen. Mijn bezwaar tegen deze voorstelling van zaken is dat daarin geen aandacht wordt geschonken aan de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, opdat besluitvorming van deze aard mogelijk is en er eenvoudig van wordt uitgegaan dat naarmate men zijn handelen volgens de maatstaven van dit soort middel-doel rationaliteit bepaalt, ook alle sociale behoeften optimaal zullen worden bevredigd.

Tegen de veronachtzaming van de voorwaarden voor de mogelijkheid

van een dergelijke gedragswijze zijn verschillende bezwaren aan te voeren. Ik noem er twee. In de eerste plaats, dat hierdoor een mogelijke kostenfactor buiten beschouwing wordt gelaten en daardoor de berekeningen verkeerd kunnen uitkomen. Het verzamelen van gegevens, verrichten van analyses en vormen van beslissingen vereist immers zelf het gebruik van schaarse middelen, zoals tijd, deskundige mankracht en al wat nodig is voor de organisatie van mankracht om de beslissing te nemen. Een tweede bezwaar is, dat geen aandacht wordt geschonken aan de mogelijkheid dat door deze wijze van besluitvorming en uitvoering van besluiten bepaalde voorwaarden voor de mogelijkheid aldus te werk te gaan worden aangetast. Bovendien is het niet juist, dat volgens deze methode de optimale bevrediging van alle soorten behoeften bepaald kan worden.

Er zijn behoeften, zoals die van sociale cohesie en continuïteit die, omdat de instandhouding hiervan een voorwaarde is voor de mogelijkheid groepsbesluiten te nemen, niet volgens dezelfde methode bepaald kunnen worden.

De kwestie is deze. Wil een groep besluiten (en met name politieke besluiten) kunnen nemen, dan zal deze een zekere mate van sociale cohesie moeten bezitten. Die samenhang of groepsverbondenheid is niet een door een permanent aanwezige kracht bepaalde toestand of een vorm van inertie, maar moet door sociale processen tot stand gebracht en in stand gehouden worden. Verstoring van de sociale cohesie zal processen oproepen tot herstel daarvan die een beslag leggen op leden van de groep. In de mate waarin dus een dergelijke storing optreedt, is de groep niet in staat tot en zijn de leden van de groep niet beschikbaar voor het nemen van besluiten die zijn gericht op de verwerkelijking van doeleinden die handhaving en herstel van de groepscohesie te boven gaan. Voorzover een handelen tot verwerkelijking van een doel zelf een dergelijke storing teweeg brengt, doet het derhalve afbreuk aan de mogelijkheden voor zijn eigen voltooiing. Aangezien dergelijke handelingen gericht zijn op het teweegbrengen van veranderingen in een bestaande toestand, is de kans bovendien groot dat de sociale 'maintenance'-processen de als storing in hun verloop optredende verandering weer geheel of gedeeltelijk ongedaan zullen maken, voorzover niet bij voorbaat speciale voorzieningen met het oog daarop zijn getroffen. In zoverre als dit laatste niet het geval is bestaat dus het gevaar dat niet alleen de voorwaarden voor verandering worden aangetast, maar ook weerstanden tegen de beoogde effecten worden opgeroepen.

Wil men een werkelijk comprehensieve, de gehele sociale 'huishouding' omvattende rationaliteit nastreven, dan zal men niet alleen middel-doel criteria moeten aanleggen, maar ook met de voorwaarden voor de mogelijkheid van een effectieve toepassing rekening moeten houden.

Dat laatste 'rekening houden' betreft evenwel factoren die niet in termen van middel-doel verhoudingen kunnen worden gevangen en die naar andere maatstaven moeten worden beoordeeld.

Aan de basis van sociale en politieke doelstellende en -verwerklijkende processen liggen processen die niet gericht zijn op buiten zichzelf gelegen doeleinden maar op de instandhouding van deze (basis-) processen zelf. Dat laatste is slechts in beperkte mate expliciet te specificeren.

De basisprocessen verlopen voor een groot deel routinematig, volgens vaste patronen, totdat een storing, hindernis of moeilijkheid optreedt. De pogingen tot herstel van de normale vooruitgang van het proces heeft altijd tot op zekere hoogte het karakter van 'trial and error'.

Er is hierbij nl. niet, zoals b.v. in de analyse van besluiten naar middel-doel criteria wordt verondersteld, sprake van een toestand die als een gegeven uitgangspunt voor het projecteren en nastreven van een nieuwe toestand kan worden beschouwd, maar veeleer van een in zijn beloop gestuit proces dat gericht is op zijn eigen instandhouding. Een verrichting tot opheffing van de storing in dat proces is er zelf ook een. In de eerste instantie zal derhalve eerder een zelf betrekkelijk routine-matige gedraging (één die al vaker voor de opheffing van dergelijke storingen heeft gediend) in aanmerking komen dan een reeks, mogelijke oplossingen op hun relatieve efficiency beoordelende verrichtingen. Deze laatste komen alleen dan in aanmerking, wanneer zowel de storing voldoende ernstig, alsook de mogelijkheden om aldus tewerkgaande toch de sociale cohesie in stand te houden voldoende groot zijn. Per probleem of moeilijkheid zal dus een zekere schatting moeten worden gemaakt over wat een optimaal oplossingsgedrag is. Het streven zal, anders gezegd, gericht zijn op een minimalisering van inspanning en kosten om de voortgang van de sociale onderhoudsprocessen mogelijk te maken, waarbij veranderingen in het verloop van die processen zelf tot de kosten gerekend moeten worden.

Aangezien de risico's dat deze schattingen omtrent de juiste dosering van routine enerzijds, analyse en afwegen van alternatieve oplossingsmogelijkheden anderzijds de plank in de ene of de andere richting misslaan, groter wordt naarmate men méér in één klap tracht te bereiken, behoort het tot de eigen rationaliteit van dit soort processen dat zij problemen 'incrementalistisch' behandelen, d.w.z., beetje bij beetje met zomin mogelijk afwijken van het meest gangbare en zoveel mogelijk bijsturen 'tijdens de rit'. Om dezelfde reden zal ernaar gestreefd worden problemen en moeilijkheden niet als één samenhangend complex aan te pakken, maar ze integendeel op te splitsen en afzonderlijk, niet geconcentreerd maar juist gespreid, te behandelen.

Als men de institutionalisering van de politieke besluitvorming geheel inricht op maximalisering van de middel-doel rationaliteit, dreigt

het gevaar dat de grondslag hiervoor ondergraven wordt. Dat zal b.v. het geval zijn, wanneer men verkiezingen uitsluitend inricht op zo zuiver en zo groot mogelijke overdracht van meningen over algemene doeleinden.

Verkiezingen zullen op zijn minst zo moeten zijn ingericht dat zij de sociale cohesie vormende en herstellende processen niet belemmeren, de mogelijkheid scheppen dat op dit punt rijzende problemen worden gesignaleerd en dat een halt wordt toegeroepen aan een beleidsvoering die die problemen veronachtzaamt.

CONCLUSIES

Zoals we hebben gezien, zijn verkiezingen niet alleen een middel waarmee de kiezers hun meningen van een bepaald ogenblik tot uiting brengen, maar ook en op zijn minst evenzeer een wilsbesluit en de formele binding aan dat besluit voor een toekomstige periode. In een democratisch bestel is die binding niet onbeperkt. Ze is dat noch in omvang, noch in duur.

Periodieke verkiezingen hebben de functie mogelijk te maken dat de kiezer zowel zijn mening kan uitspreken over het beleid dat krachtens een eerder gegeven mandaat is gevoerd, als een nieuw mandaat kan geven voor een toekomstige periode. Beide functies kunnen slechts naar behoren worden vervuld, als zij aan elkaar zijn gekoppeld.

Voor een goed functioneren van democratische besluitvorming is het daarom van groot belang dat het regeringsbeleid ook metterdaad de inzet vormt van verkiezingen en de uitslag van de verkiezingen bepalend is voor de samenstelling van de regering. Zowel het één als het ander is automatisch het geval, wanneer er slechts twee voor de vorming van een regering in aanmerking komende partijen (of coalities van partijen) zijn, waarvan telkens één in de oppositie is.

Men maakt zich echter schuldig aan een *non-sequitur* wanneer men hieruit concludeert, dat het voor een goed functioneren van de democratie gewenst is dat er twee zulke partijen of coalities van partijen zijn. Op zijn minst twee kwesties worden dan veronachtzaamd. In de eerste plaats zou moeten vaststaan dat een stelsel van twee partijen of coalities van partijen niet nadelen meebrengt voor het functioneren van de democratie die het zojuist genoemde voordeel geheel of gedeeltelijk opheffen. In de tweede plaats zou de vraag onder ogen moeten zijn gezien, of het regeringsbeleid ook buiten het kader van een twee-partijen stelsel tot inzet kan worden gemaakt van de verkiezingsstrijd.

De eerste vraag is in zijn algemeenheid niet te beantwoorden. Weliswaar is het niet moeilijk, bezwaren aan te wijzen van twee-partijenstelsels zoals die in bepaalde landen functioneren, maar het is de vraag of die zich ook en in dezelfde mate zouden voordoen onder andere

omstandigheden. Wat wèl met zekerheid kan worden gezegd is, dat een stelsel van twee partijen of coalities van partijen zich niet uit de grond laat stampen, maar een product is van maatschappelijke omstandigheden en historische groei.

Van des te meer belang is daarom de tweede vraag: kan, ook zonder dat er sprake is van een stelsel van twee partijen of coalities van partijen, het regeringsbeleid tot inzet worden gemaakt van verkiezingen en de samenstelling van de regering worden bepaald door hun uitslag?

Dat het kàn, lijkt mij buiten kijf. Dat het de enige manier is om de democratie gezond te maken, evenmin. Het probleem is, hoe de voorwaarden kunnen worden geschapen die dit zoveel mogelijk in de hand werken. Wat in de eerste plaats moet gebeuren is dat een regeringscoalitie ook als zodanig de verkiezingen ingaat. Daarvoor is, zou men kunnen zeggen, niet méér nodig dan dat de desbetreffende partijen dit willen en doen. De kwestie is alleen dat een politieke partij slechts iets kan willen als het niet te nadelig is voor haarzelf.

Zoals iedere groep kan immers een partij slechts iets willen voorzover zij voldoende cohesie bezit. Iedere aantasting van haar cohesie betekent derhalve een aantasting zowel van haar wilsvermogen als van haar politieke invloed. Zij kan daarom niet dan incidenteel het beleid van een regering die zij heeft helpen formeren tot inzet van verkiezingen maken, indien de institutionele en partij-politieke omstandigheden zodanig zijn dat een met andere partijen verbonden de verkiezingen ingaan regelmatig verzwakking van haar positie meebrengt. Overweegt men voorts, dat dit geldt voor iedere partij afzonderlijk en dat telkens een aantal van hen gezamenlijk tot de conclusie moet komen dat de nadelen van een stembusaccord niet te groot, de voordelen daarvan voldoende zijn, dan is tevens duidelijk dat, wil men de kansen dat partijen zich *regelmatig* presenteren als partners van een regeringscoalitie en het gevoerde beleid tot grondslag maken voor een claim op steun van de kiezers, men de situatie voor die partijen zó moet maken dat hieraan voor die partijen *regelmatig* meer vóór- dan nadelen zijn verbonden.

Er is geen twijfel mogelijk, dat dit in ons huidige politieke stelsel niet het geval is. Dat systeem stelt regelmatig een premie op het zolang mogelijk, ook na een verkiezing, de handen vrijhouden voor het onderhandelen met andere partijen over de samenstelling van regering en regeringsprogramma. Het geeft zelfs aanleiding tot een zich 'tijdens de rit' onafhankelijk opstellen van kamerfracties en partijleidingen t.o.v. het door een regering gevoerde beleid. Wie zich duidelijk exposeert door zich duidelijk achter controversiële beleidsbeslissingen te stellen, loopt het risico daardoor de samenhang binnen de partij te verzwakken. Zolang het stelsel alle mogelijkheden laat, vruchten te plukken

van een de kat uit de boom kijkende houding en de grootste risico's legt op die partijen die zich vroeg aan een duidelijk beleid binden, zolang mag men niet verwachten dat de partijen, behalve bij uitzondering, vóór de verkiezingen bindingen zullen aangaan met elkaar en zich na de verkiezingen zullen identificeren met het beleid van de regeringen die zij in het zadel hebben geholpen.

Er wordt over geklaagd dat de politiek oninteressant aan het worden is door het ontbreken van werkelijk grote 'issues'. De problemen, zegt men, worden te technisch dan dat de niet-deskundigen er nog een mening over kunnen hebben. Sommigen gaan zover te menen dat de politiek daarom ook maar aan deskundigen moet worden overgelaten. Ik kan op deze kwestie hier niet diep ingaan en beperk mij daarom tot een enkele opmerking. Het is onmiskenbaar dat ons maatschappelijke leven meer en meer afhankelijk wordt van vorderingen van de techniek en dat de rol van technisch deskundigen daardoor belangrijker wordt. Het is echter een misvatting daaruit te concluderen dat er daardoor geen, of minder, of alleen minder belangrijke vraagstukken zouden zijn, waarover volgens democratische procedures door burgers (met afzien van hun speciale deskundigheden) moet en kan worden beslist. Het tegendeel is waar.

Een technische aanpak is een functioneel gedifferentieerde en houdt naar zijn aard geen rekening met de eisen van wat ik eerder basis- en sociale 'maintenance'-processen heb gedoopt. Het is bovendien een aanpak die nieuwe problemen van coördinatie der technische (naar maatstaven van middel-doel rationaliteit) bepaalde activiteiten onderling opwerpt. Zowel het één als het ander vergroot de noodzaak, centrale doelstellingen te bepalen van waaruit een rangorde tussen die technisch bepaalde activiteiten kan worden opgesteld en enerzijds hun consequenties voor elkaar bepaaldbaar gemaakt kan worden, anderzijds de kiezer de relevantie van een bepaald beleid in termen van zijn fundamentele waarden en groepsverbanden zichtbaar kan worden gemaakt.

Alleen een voldoende stevig voor een voldoende lange termijn in het zadel gezette regering is in staat, zowel de warwinkel van technische deelproblemen te structureren en te vangen in een doelgericht beleid, waarvoor het dan ook politiek aansprakelijk gesteld kan worden, als ook en daardóór de kiezer de mogelijkheid te bieden een duidelijke uitspraak te doen t.a.v. beleidskwesties. Er is hier sprake van een wederkerige afhankelijkheid. Zonder voldoende duidelijke uitspraken van de kiezers geen voldoende krachtige regeringen, dus ook geen voldoende localisering van politieke verantwoordelijkheden en dus geen mogelijkheden voor de kiezers duidelijke uitspraken te doen. Dit is de belangrijkste reden, waarom ten aanzien van de samenstelling van regering en regeringsbeleid een meer directe vorm van

democratie moet worden ingevoerd dan wij nu kennen. Alleen daardoor zal nl. het hoofd kunnen worden geboden aan de in uiteenlopende richtingen zowel door belangengroepen als door technische deskundigen uitgeoefende pressies en activiteiten en het in toenemende mate opgedeeld worden van beleidsbeslissingen en diffuser worden der verantwoordelijkheden.

Uit het voorafgaande kan het volgende worden afgeleid. Ten eerste, dat de cohesie van groepen een goed is waarmee niet verkwistend mag worden omgesprongen, maar dat integendeel in een institutioneel kader geplaatst moet worden dat gunstige levenskansen biedt zowel voor de instandhouding van de bestaande als voor de vorming van nieuwe groepen. Dit zijn niet beide tesamen maximaal te verwerkelijken desiderata. Het is echter wel mogelijk, voorwaarden te scheppen die maatschappelijke verbroekeling tegengaan en beide desiderata in een redelijke verhouding dienen.

Een tweede conclusie uit het voorafgaande is, dat voorwaarden moeten worden geschapen die bundeling van afzonderlijke groepen bevorderen met het oog op politieke besluit- (dat is: meerderheids-) vorming. Meer in het bijzonder, die de vorming van regeringscoalities in de hand te werken.

Voor een realistische beoordeling van mogelijke hervormingen van ons kies- en regeringsstelsel, is het van groot belang dat wordt ingezien dat groepsvorming en bundeling van groepen onvermijdelijk leiden tot een reductie van de mogelijkheden om variaties van meningen, voorkeuren, enz. in de besluitvorming tot hun recht te laten komen. Aangezien groepsvorming een voorwaarde is voor het kunnen uitoefenen van politieke invloed, betekent dit, dat een reductie van keuzemogelijkheden een prijs is die ieder moet betalen die (als individu binnen een groep of als groep binnen een groter verband) politieke invloed wil uitoefenen. Die prijs zal groter, de keuzemogelijkheden zullen geringer zijn, naarmate men méér invloed wil kunnen uitoefenen. In diezelfde mate zal men immers een grotere groep moeten vormen, resp. méér groepen moeten bundelen en zullen dus ook méér verschillen in voorkeuren van individuen en subgroepen moeten worden prijsgegeven. Politiek is vooral een proces van schifting en eliminatie van voorkeursverschillen. Hiervoor kunnen allerlei middelen dienen, van fysieke eliminatie en intimidatie tot en met verkiezingen en referenda. Welke vormen het ook aanneemt, het is steeds een 'vergroevingsproces'. Vergroving b.v. ten opzichte van de functionele differentiatie die de ontwikkeling van de techniek en de rationalisatie van het handelen meebrengen, maar ook ten opzichte van de levensbeschouwelijke verscheidenheid die voor ons land kenmerkend is. Misschien is onze levensbeschouwelijke gevoeligheid een verklaring van het geringe aanzien dat de politiek bij ons geniet. Het kan in ieder geval helpen

verklaren, waarom een grote verscheidenheid van politieke partijen past bij ons sociale landschap. Vooral sommige van die partijen, maar ook het totaalbeeld, hebben iets folkloristisch. Dat maakt het allemaal niet minder levensecht of belangrijk.

Waar het in verband met de beoordeling van institutionele hervormingen speciaal omgaat, is dit. Zoals in een absoluut meerderheidsdistrictenstelsel de districtsminderheden in de verkiezingsuitslagen niet meetellen, zo komen in een evenredigheidsstelsel als het onze de minderheden binnen de partijen in de stembusresultaten niet tot gelding. Zo kan het voorkomen, dat de stemmen van die minderheden opgeteld bij de stemmen die zijn uitgebracht op partijen waarmee die minderheden zich het meest verbonden voelen een fikse meerderheid zouden vormen en niettemin die meerderheid bij de verkiezingen geen of weinig gewicht in de schaal legt, aangezien aan hun partij trouwe minderheden door de meerderheden in hun partijen worden weggespoeld.

Noch verfijning in de partijvorming, noch partijvorming op andere grondslagen kunnen dit vergrovingseffect uit de politieke besluitvorming elimineren. Het laatste kan natuurlijk wel ertoe leiden dat politiek méér relevante tegenstellingen méér, minder relevante minder invloed hebben op de einduitslag. Hoe bepaalt men echter, anders dan door politieke partij- en besluitvorming, wat méér en wat minder politiek relevante tegenstellingen zijn? Bovendien worden politiek minder relevante tegenstellingen vaak politiek meer relevant, naarmate en doordat zij in de besluitvorming minder tot gelding komen. Dat is een uitvloeisel van het feit, dat het in de politiek om meerderheidsvorming en dus om meerderheids- en minderheidstegenstellingen gaat. Het bovenstaande mag onder geen beding worden uitgelegd als een pleidooi voor immobilisme in de partijvorming. Ik heb in het voorafgaande voor mij zwaarwegende argumenten aangevoerd, waarom politieke hergroeperingen gewenst zijn. Wat ik nu wil betogen is, dat het verschijnsel van de 'niet meetellende minderheden' zich in iedere constellatie zal voordoen en het voorkomen daarvan in het kader van een hervormingsvoorstel derhalve op zichzelf geen valide argument tegen een dergelijk voorstel oplevert. Wel kunnen daarentegen argumenten tegen een stelsel worden ontleend aan de condities en methodes die bepalen wat als minderheid en wat als meerderheid zal tellen. In ons huidig stelsel kan het bijv. even goed voorkomen dat een parlementaire minderheid wordt gesteund door een meerderheid van de kiezers en omgekeerd, als dat in een meerderheidsdistrictenstelsel het geval kan zijn. Als bijv. minderheden van de confessionele partijen een regering willen vormen met de PvdA, meerderheden uit die partijen daarentegen de VVD verkiezen en de eerste samen méér stemmen hebben dan de laatsten, wordt door een minderheid de wil opge-

legd aan een meerderheid. Het cardinale verschil tussen beide stelsels is echter, dat dergelijke onevenredigheden in het laatste afhangen van geografische verdelingen waarin de kiezer (behalve door te verhuizen) geen verandering kan brengen, terwijl in ons stelsel de kiezer hierin verandering kan brengen door een *politieke* daad. Hij heeft, zij het allerminst een vrije keuze, althans een politieke keuze. Een vrije keuze is al evenmin in enig stelsel mogelijk als uitschakeling van het voorkomen van deel minderheden die samen een meerderheid *zouden kunnen vormen*.

Deze kwesties zijn van belang, omdat in de discussies over mogelijke en gewenste hervormingen stelselmatig maatstaven worden gehanteerd die goede diensten hebben bewezen in de strijd om de invoering van algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging, maar op gespannen voet staan met hetgeen op het stuk van evenredig tot hun recht laten komen van stemmen realiseerbaar is. Politieke besluitvorming eist groepsvorming, democratische besluitvorming eist meerderheidsvorming. Zowel het één als het ander eist subordinatie van minderheden aan meerderheden. Ter discussie kunnen daarom alleen staan de middelen, methodes en procedures waardoor meerderheden en minderheden worden bepaald.

De schakeringen en combinaties waarin minderheden en meerderheden van voorkeuren ten aanzien van politieke kwesties optreden, hangen af van de wijze waarop zij over verschillende groepen en partijen zijn verdeeld. Die verdeling hangt op zijn beurt voor een deel af van groepsverbondenheden die niet in termen van expliciete voorkeuren zijn te formuleren. Iedere kiezer brengt bij iedere verkiezing niet alleen een stem uit, maar ook een offer van een aantal van zijn voorkeuren op het altaar van andere voorkeuren en op dat van zijn verbondenheid aan een bepaalde groep.

Naarmate men in een kiesstelsel sterker de nadruk legt op meerderheidsvorming geeft men de verkiezingsuitslag meer de betekenis van een beslissing (dat is wat men met huiver voor duidelijkheid op dit punt 'duidelijkheid in de politiek' pleegt te noemen; politiek is echter niets duidelijk zolang er niet een beslissing uit resulteert). Naarmate men daarentegen meer een evenredige afspiegeling van meningen en voorkeuren op de voorgrond plaatst, nadert de betekenis van verkiezingsuitslagen meer die van opiniepeilingen, d.w.z. beslissen zij minder en is hun betekenis meer afhankelijk van interpretatie.

Ervan uitgaande dat besluitvorming noodzakelijk is, gaat het er dus niet om, of decapitatie van minderheden door meerderheden plaatsvinden, maar (1) door welke factoren en omstandigheden de vorming van minderheden en meerderheden wordt bepaald (door intimidatie of misleiding, door geografische distributies van groepsleden als in districtenstelsels, dan wel door een combinatie van o.a. historische be-

paalde groepsverbondenheid en politiek besluit) en (2) hoe en door wie wordt uitgemaakt wat als meerderheid zal gelden.

In ons huidige stelsel ontstaan minderheden per partij afhankelijk van wat de kiezer de doorslag laat geven bij het uitbrengen van zijn stem. Ik zou niet weten aan wie men beter, niet alleen de partijkeuze maar ook de bepaling van wat bij die keuze de doorslag zal geven, kan overlaten om tot een politieke beslissing te komen. Tot zover is dus alles best in orde. In ons stelsel is het echter bovendien zo, dat de beslissing over de vorming van de regeringsmeerderheid geheel buiten de kiezers om wordt genomen door een handjevol politici. Wat dat aangaat hebben onze verkiezingsuitslagen daardoor meer het karakter van een opiniepeiling dan van een beslissing. Een gedeeltelijk hierop berustend neveneffect daarvan is, dat politieke opiniepeilingen een merkwaardige, met die van de verkiezingsuitslagen zelf concurrerende betekenis krijgen. Men kan bijv. met de analytisch veel meer verfijnde uitkomsten van die peilingen in de hand de politici en hun op grond van hun interpretaties der verkiezingsuitslagen genomen beslissingen onder kritisch vuur nemen. Dit is voortreffelijk als methode om de factor subjectieve willekeur aan het licht te brengen in die beslissingen en de volstrekt onevenredige invloed daarop van een relatief zeer kleine en naar onduidelijke maatstaven geselecteerde groep. Of het kan dienen om de beslissingen van die politici meer in overeenstemming te brengen met de wil van de kiezers is echter hoogst twijfelachtig. De antwoorden op de meer verfijnde vragen der opiniepeilingen zijn immers, niet alleen voor de politici maar ook voor de kiezers zelf, eerder minder dan meer verbindend ten aanzien van de regeringsvorming dan de stemmen die zij uitbrengen in de verkiezingen. De betekenis van een politieke beslissing zouden die antwoorden alleen hebben, indien ze consequenties zouden hebben voor het uiteenvallen van een partij op grond van tegenstellingen over de in de vraag voorgelegde keuze. Opiniepeilingen toetsen en reproduceren voorkeuren onder relatief zorgeloze omstandigheden. Voor het nemen van de corresponderende beslissingen moet aan andere en zwaardere eisen worden voldaan.

Wil men de politieke beslissing over de vorming van de regeringsmeerderheid niet laten bij een kleine en voor deze beslissing betrekkelijk willekeurig samengestelde groep politieke leiders, dan is er globaal gesproken maar één alternatief, nl. aan verkiezingsuitslagen de betekenis te geven van een beslissing hieromtrent. Daarbij zullen onvermijdelijk minderheden worden uitgesloten en meerderheden meer invloed krijgen dan hun naar rekenkundige maatstaven toekomt. Voor purisme op dit punt bestaat echter geen grond. En wel, ten eerste omdat dit inherent is aan politieke besluitvorming; ten tweede, omdat het dan ook zelfs in ons perfectionistische stelsel van even-

redige verdeling der kamerzetels het geval is; en ten derde, omdat naarmate het gebeurt op zodanige wijze dat het meer afhankelijk is van beslissingen der kiezers dan van politieke Auguren, als politiek minder willekeurig mag gelden. Dat laatste is natuurlijk een politiek oordeel. Ik heb er geen moeite mee.

Hierboven heb ik al uiteengezet, waarom het overlaten van beslissingen aan een politieke élite na de laatste wereldoorlog minder acceptabel is geworden dan het daarvoor was (vooral door het in de ogen der confessionele partijen 'regierungsfähig' zijn van de PvdA in tegenstelling tot de SDAP); voorts hoe de maatschappelijke structuurveranderingen na die oorlog de bezwaren ertegen hebben vergroot, en hoe het stelsel meer en meer geloofwaardigheid verliest in de ogen van de kiezers. Alleen wie een hecht geloof bezit, dat bepaalde individuen stelselmatig met meer wijsheid zijn bedeed tot het nemen van deze belangrijke politieke beslissing dan kiezers volgens een verkiezingsprocedure en dat die individuen even stelselmatig in de posities belanden die nu tot het nemen van die beslissing roepen, zal ons huidige systeem met vertrouwen kunnen handhaven.

Bij dat vertrouwen zal stellig een rol spelen, dat de regeringen zijn onderworpen aan parlementaire contrôle. De mogelijkheden tot effectieve uitoefening van die contrôle nemen evenwel af. Versterking en intensiever gebruik van de parlementaire bevoegdheden van enquête, vragen stellen, initiatiefwetgeving enz. zijn stellig gewenst. Zij zullen het getij echter niet kunnen keren, omdat de verschuivingen in de machtsverhoudingen tussen regering en parlement dieper liggen en de zwakte van het parlement tegenover de regering vooral bepaald wordt door de zwakte van de fundering der regeringen en de gecompliceerdheid van hun formatie.

Als ik de overwegingen, argumenten en desiderata uit het voorafgaande bij elkaar optel, kom ik tot de volgende slotsom.

1 De kamers dienen te worden samengesteld volgens het nu geldende stelsel van evenredige vertegenwoordiging, behalve voorzover daarvan moet worden afgeweken met het oog op een door de kiezers te verlenen regeringsmandaat. Dat mandaat dient te worden verleend met absolute meerderheid van stemmen.

Met het oog hierop moet worden bepaald; dat

2.1 Partijen of combinaties van partijen vóór de verkiezingen een persoon candidaat kunnen stellen voor het formateurschap. Een gekozen formateur wordt tevens minister-president.

Het lijkt mij wenselijk te bepalen dat alleen iemand die gedurende tenminste 4 jaar zitting heeft gehad in het parlement voor het formateurschap candidaat kan worden gesteld.

2.2 Gekozen is de candidaat van de partij of combinatie van partijen die een absolute meerderheid van stemmen verwerft.

- 2.3 Vormen partijen een combinatie voor de candidatuur van de formateur, dan kunnen zij ook meer dan één kandidaat (ik zou willen bepalen: ten hoogste twee) stellen, mits ieder van dezen behoort tot een andere fractie van één der gecombineerde partijen. Verwerft de combinatie de absolute meerderheid, dan is in dit geval gekozen de kandidaat behorend tot de partij die binnen de combinatie het grootste aantal stemmen op zich heeft verenigd.
- 2.4 Indien géén partij of combinatie van partijen een absolute meerderheid op zich heeft verenigd, wordt een tweede kiesronde gehouden tussen de twee partijen of combinaties van partijen (of partij en combinatie van partijen) die de grootste aantallen stemmen hebben verkregen.
- 2.5 Een partij die geen kandidaat-formateur heeft gesteld, komt niet in aanmerking voor de vorming van een regering en kan niet deelnemen aan een tweede kiesronde.
- 2.6 Indien een tweede kiesronde noodzakelijk is, vindt de verdeling van de kamerzetels als volgt plaats. De partij of combinatie van partijen waarop in die ronde het grootste aantal stemmen is uitgebracht, krijgt van het totaal der zetels een aantal dat wordt bepaald naar evenredigheid van het door haar in die ronde in verhouding tot de andere partij of combinatie van partijen behaalde stemmental (dus een absolute meerderheid waarvan de grootte afhangt van de grootte van de stembusoverwinning in de tweede ronde). De overblijvende zetels worden tussen de overige partijen verdeeld naar evenredigheid van de door hen in de eerste kiesronde verworven stemmen.
- 3.1 Kiezers en partijen zijn telkens voor een regeringsperiode gebonden aan een regeringsmandaat. Het tussentijds stellen van een vertrouwenskwestie en tussentijdse verkiezingen zijn uitgesloten.
- 3.2 De regering is gehouden de besluiten van de kamermeerderheid uit te voeren. De minister-president heeft het recht éénmaal zijn veto uit te spreken over een kamerbesluit betreffende een bepaalde kwestie. De regering is bevoegd t.a.v. een kamerbesluit een 'referendumkwestie' te stellen. De formulering van de bij referendum aan de kiezers voor te leggen vraag geschiedt overeenkomstig de procedure voor de gewone wetgeving.
- 3.3 Indien een door de kamer tegen het advies van de regering genomen besluit bij referendum wordt aangenomen, is de regering niet verplicht het uit te voeren.
Indien een door de kamermeerderheid verworpen regeringsvoorstel bij referendum wordt aanvaard, is de kamer bevoegd het alsnog te verwerpen. Wordt dit voorstel ook bij referendum verworpen, dan is de regering aan die uitkomst gebonden.

Na de uiteenzetting die al aan deze punten zijn voorafgegaan, wil ik deze niet nog eens laten volgen door een lange nabeschouwing. De algemene strekking is, dunkt me, wel duidelijk. De onder 1 en 2 vermelde regels waarborgen de vorming van een absolute meerderheid en het zonder omwegen of tussenkomst tot standkomen van een regeringsmandaat, alsmede een daarmee corresponderende kamermeerderheid, met behoud van evenredige vertegenwoordiging binnen de door de eisen van de meerderheidsvorming gestelde grenzen. De afwijkingen van die evenredigheid worden uitsluitend door de absolute meerderheidsvorming door de kiezers zelf bepaald.

Onder 3 worden regels gegeven die zowel een binding voor een regeringsperiode bepalen voor kiezers en partijen, als het samenspel tussen regering, kamers en eventueel kiezers tijdens die periode. Samen moeten zij een duidelijke localisering van verantwoordelijkheden helpen totstandbrengen. Dat laatste, veel meer dan een beslissing te bieden bij conflicten tussen regering en kamer, is ook de betekenis van de referenda. Wie nog huiverig staat tegenover deze verhouding van regering en parlement vergeet niet, dat een sterke regering en een sterk parlement beter tegenspel aan elkaar kunnen leveren dan een zwakke regering en een zwakke kamer.

Als geheel stelt het ontworpen systeem een fikse premie op de vorming van regeringscoalities vóór de verkiezingen. Over de wenselijkheid daarvan zal ik nu niet meer uitweiden. Ik wijs er alleen nog op dat in het samenhangende complex van consequenties dat hieraan vastzit ook een plaats inneemt een vergroting van de mogelijkheid en waarschijnlijkheid dat een duidelijk omljnd regeringsbeleid van een zittende regering de inzet wordt van verkiezingen die tevens een duidelijk nieuw mandaat zullen opleveren.

Hoewel het een krachtige drang inhoudt tot coalitievorming, laat het stelsel voldoende ruimte open zowel voor de instandhouding van bestaande als voor de vorming van nieuwe partijen en partijcombinaties. Het combineert aldus de flexibiliteit van een evenredigheidsstelsel met de noodzakelijke voorwaarden voor meerderheidsvorming. Het mist de willekeurigheden ten aanzien van bestaansmogelijkheden van bepaalde partijen en de verdeling van kamerzetels op grond van politiek buitennissige factoren (als geografische distributie van kiezers en districtsafbakeningen) van districtenstelsels. De onevenredigheid die optreedt is direct en uitsluitend een gevolg van de meerderheidsvorming. Op één mogelijkheid van niet met even goede argumenten te verdedigen verschillen van verkiezingsuitkomsten moet niettemin worden gewezen. Deze bestaat hierin, dat een partij die al in de eerste ronde de absolute meerderheid van de stemmen verwerft, het wel eens met de steun van minder kamerzetels zal moeten stellen dan één die dit resultaat pas in de tweede ronde boekt. Wanneer men echter een

schatting maakt van de waarschijnlijkheid dat dit tot significante verschillen zal leiden, valt m.i. een groot deel van dit bezwaar weg. Een tweede kiesronde immers is nodig, als de stemmen zodanig over de partijen en/of partij-combinaties zijn verdeeld, dat er geen absolute meerderheid is. Dat betekent, dat de kans dat er in de tweede ronde opeens een grote meerderheid uit de bus komt, hoewel niet uitgesloten, gering is. Gesteld bijv. dat de confessionele partijen met de VVD, de PvdA met D'66 in zee zijn gegaan en geen van beide combinaties een absolute meerderheid behaalt. Waar zouden dan opeens in de tweede ronde de stemmen vandaan moeten komen die de ene of de andere combinatie ver bij de andere zouden doen uitlopen? Wat er aan kans op een zekere willekeurigheid in de werking van het stelsel overblijft, is m.i. een volstrekt aanvaardbare prijs voor het gegarandeerd verkrijgen van een absolute meerderheid.

De werking van het systeem is eenvoudiger dan uit de beknopte formulering van de punten blijkt. Iedere kiezer heeft één stem die hij uitbrengt op één partij. Heeft deze partij in combinatie met andere één kandidaat-formateur gesteld, dan telt die stem samen met alle op één van die partijen uitgebrachte stemmen voor de verkiezing van die formateur. Zijn er méér kandidaten gesteld, dan telt de stem eerst mee om te bepalen, uit welke partij of combinatie van partijen de formateur is aangewezen. Is dat de combinatie van onze denkbeeldige kiezer en heeft deze zijn stem uitgebracht op een partij die een eigen kandidaat heeft gesteld, dan telt zijn stem bovendien mee voor de keuze tussen deze en de andere kandidaat van de combinatie. Is er geen 'eigen' kandidaat van zijn partij, dan heeft zijn stem geen verdere betekenis voor de formateursverkiezing.

In alle gevallen zijn de uitgebrachte stemmen tevens bepalend voor de verdeling van de kamerzetels. De koppeling hiervan aan de formateurskeuze waarborgt dat kamermeerderheid en regeringssamenstelling met elkaar corresponderen. Evenredigheid hoeft er in die correspondentie niet te zijn. Als we ervan uitgaan — wat m.i. de enige realistische veronderstelling is, maar men kan het ook uitdrukkelijk bepalen — dat de partijen uit een combinatie, uitgaande van de stemverhoudingen tussen hen van de laatste verkiezingen, niet alleen zijn overeengekomen omtrent de persoon van de formateur maar ook omtrent de verdere samenstelling van het kabinet, dan kan het zijn dat met de nieuwe verkiezingsuitslag als uitgangspunt een andere samenstelling zou zijn overeengekomen. Een zeker risico zit erin. Zowel om dat te kunnen verkleinen als om de mogelijkheid te openen de kiezersinvloed te vergroten, is de regel opgenomen dat een partijcombinatie ook méér dan één kandidaat-formateur kan stellen (ieder met een eigen regeringsteam). Ook afgezien daarvan zouden partijen het overigens eens kunnen worden over verschillende kabinetten voor verschillende ver-

kiezingsuitslagen.

Op dit punt wil ik met mijn speculaties stoppen. Niet omdat ik geloof dat nu de grenzen van het voorzienbare zijn bereikt, maar omdat het onderwerp er een is waarover men van gedachten moet wisselen en dit naar mijn ervaring beter slaagt, wanneer men zich eerst aan de hoofdzaken houdt.

In dit verband wil ik nog met erkentelijkheid vermelden dat ik bij de uitwerking van de punten van dit stuk aanzienlijk heb geprofiteerd van discussies in een commissie waaraan ik enkele jaren terug op uitnodiging van de Teldersstichting heb deelgenomen en wel in het bijzonder van de opmerkingen en suggesties van de heer H. A. Kort-hals en collega M. Rooij. De bedoelde discussies hebben zelfs geleid tot de uitwerking van een andere variatie op het thema 'gekozen minister-president'. Om mij onverklaard gebleven redenen zijn de vergaderingen van de bedoelde commissie echter na de wisseling van voorzitters der stichting die volgde op de val van het kabinet-Marijnen, gestaakt en zijn de bereikte conclusies daardoor nimmer in een rapport neergelegd. Achteraf bezien zit daar een stukje ironie in. Ik zou tenminste wel een groep weten die men enige wind uit de zeilen had kunnen nemen. Ik ben er niet rouwig om dat dat niet is gebeurd. Voor de versie van dit stuk mag men in ieder geval alleen mijzelf aansprakelijk stellen.