



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **De kabinetsformatie 1977 en het gebruik van het begrip 'meerderheid'**

Berg, J. Th. J. van den

### **Citation**

Berg, J. T. J. van den. (1978). De kabinetsformatie 1977 en het gebruik van het begrip 'meerderheid'. *Acta Politica*, 13: 1978(4), 505-530. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451859>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451859>

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

- (eds.), *Quantitative international politics. An appraisal*. New York: Praeger, 128-145.
- Singer, J. David, 1976 (b), 'The correlates of war project: continuity, diversity and convergence'. In: Francis W. Hoole and Dina A. Zinnes (eds.), *Quantitative international politics. An appraisal*. New York: Praeger, 21-43.
- Singer, J. David, 1976 (c), 'The United States and the world knowledge, prediction and foreign policy in our third century'. Essays submitted to the Bicentennial Awards Program.
- Singer, J. David, Bremer, Stuart, and Stuckey, John, 1972, 'Capability distribution, uncertainty, and major power war 1816-1965'. In: Bruce Russett (ed.), *Peace, war and numbers*. Beverly Hills: Sage, 19-70.
- Singer, J. David, and Small, Melvin, 1966, 'National alliance commitments and war war involvement, 1815-1945'. *Peace Research Society: Papers*, Vol. V. Philadelphia Conference, 109-140.
- Singer, J. David, and Small, Melvin, 1968, 'Alliance aggregation and the onset of 1815-1945'. In: J. David Singer (ed.), *Quantitative international politics. Insights and evidence*. New York: Free Press, 247-287.
- Singer, J. David, and Small, Melvin, 1972, *The wages of war, 1816-1965. A statistical handbook*. New York: Wiley.
- Singer, J. David, and Wallace, Michael, 1970, 'Intergovernmental organization and the preservation of peace, 1816-1964. Some bivariate relationships'. *International Organization*, Vol. XXIV, 520-547.
- Sorokin, Pitirim A., 1962, *Social and cultural dynamics*. New York: Bedminster Press, Vols. I en III.
- Starr, Harvey, 1976, 'An appraisal of the substantive findings of the correlates of war project'. In: Francis W. Hoole and Dina A. Zinnes, (eds.), *Quantitative international politics. An appraisal*. New York: Praeger, 99-127.
- Stevens, S. S., 1963, 'Mathematics, measurement, and psychophysics'. In: S. S. Stevens (ed.), *Handbook of experimental psychology*. New York: Wiley, 1-49
- Suppes, Patrick and Zinnes, Joseph, L., 1963, 'Basic measurement theory'. In: Duncan Luce, et al, (eds.), *Mathematical psychology*. New York: Wiley, 3-73.
- Tinbergen, N., 1968, 'On peace and war in animals and man'. *Science*, Vol. 160, 1411-1418.
- Wallace, Michael, 1973, *War and rank among nations*. Toronto: Lexington Books.
- Waltz, Kenneth, 1968<sup>6</sup>, *Man, state, and war. A theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- Wheeler, Hugh, 1975, 'Effects of war on industrial growth'. *Society*, Vol. 12, 49-52.
- Wright, Quincy, 1965<sup>2</sup>, *A study of war*. Chicago: Chicago University Press.
- Zwart, P. J., 1967, *Causaliteit*. Assen: Van Gorcum.

## Essay

### De Kabinetsformatie 1977 en het gebruik van het begrip 'meerderheid'

J. Th. J. van den Berg

'In 1972 is gezegd: 'Zo'n formatie nooit weer'. Vergeten werd te verklaren of men bedoelde dat dit nog naarder dan wel gelukkiger moest zijn. Het is typisch dat gedurende het topberaad van de verantwoordelijke politici in de maatschappij een discussie opvlamde over 'baaldagen'. De onderhandelaars mogen zich afvragen in hoeverre ze dat debat hebben bevorderd'.  
Ds. H. G. Abma, tijdens het Tweede Kamerdebat over de regeringsverklaring van het kabinet-Van Agt, 16 januari 1978.

Sinds de jaren zestig is onder politici, politicologen en belangstellende Nederlandse burgers de discussie herleefd over de betekenis van de democratie in Nederland en, in het sequel daarvan, over de inhoud van het begrip 'meerderheid'.<sup>1</sup> Die herleving werd, behalve door een meer algemeen debat over democratie en democratisering, sterk bevorderd door de eigenaardigheden van het Nederlandse politieke stelsel. Eigenaardigheden, die onder andere daarin bestaan dat geen enkele partij bij machte is zelfstandig een parlementaire meerderheid te halen, noch in staat is gebleken voorafgaand aan de verkiezingen een coalitie te vormen met een gereede kans op een meerderheid in de Tweede Kamer.

Een parlementaire meerderheid in Nederland is een betrekkelijk losse constructie van minderheden, die eerst ontstaat nadat de verkiezingen hebben plaatsgevonden en nadat een kabinetscoalitie is gevormd. Die coalitie is het

\* Dit essay is de uitgewerkte en hier en daar bewerkte weergave van een college dat in het kader van de actualiteitencolleges der Vakgroep Staatsrechtelijke vakken werd gehouden op 6 april 1978.

Tevens kan het worden beschouwd als een exercitie in het nieuwe studievak 'Staatkunde' dat nu — in experimentele vorm — wordt gedoceerd binnen de Leidse faculteit der Rechtsgeleerdheid en te gelegener tijd deel zal uitmaken van de propeuse binnen de Leidse rechtenfaculteit. Het vak 'Staatkunde' tracht een ineen-scharing tot stand te brengen tussen staatsrechtelijke en politiek-wetenschappelijke opvattingen, kennis en noties.

resultaat van onderhandelingen tussen een beperkt aantal leiders van politieke partijen, waarbij de uitspraak van het electoraat een marginale rol speelt.<sup>2</sup> Het debat, in de jaren zestig ontstaan, ging grof gezegd over de vraag of niet de kiezer de parlementaire meerderheid en daardoor de samenstelling van het kabinet moest vormen en voorts met welke middelen de rol van de kiezer van een marginale tot een beslissende kon worden gemaakt. Hervormingsgezinde partijen hadden over die middelen verre van eenduidige concepties.<sup>3</sup> Niet alleen dat: alle pogingen om langs de weg van een grondwetsherziening de rol van de kiezer minder marginaal te maken, leden in de Tweede Kamer schipbreuk.<sup>4</sup>

Toch is, langs sluipwegen, de discussie over de 'meerderheid' — met meer dan puur kwantitatieve betekenis, immers geleid door een politieke conceptie — een rol blijven spelen in het politieke handelen. Dit, op driërlei wijze. Allereerst is de vraag gesteld of de krappe parlementaire meerderheid van het kabinet-Van Agt correspondeert met een *meerderheid onder de Nederlandse kiezers*. Voorts is de vraag gesteld, of het kabinet-Van Agt eigenlijk wel op een *meerderheid van Tweede-Kamerleden* kan steunen, gezien de positie van de zogenaamde 'loyalisten' binnen het CDA. Tijdens de formatie is tenslotte de vraag aan de orde geweest naar de relevantie van een *meerderheid van ministers binnen het kabinet*: in hoeverre kan zulk een meerderheid haar opvatting afdwingen. De laatste vraag speelde een belangrijke rol in de socialistische opvatting over de verdeling der portefeuilles volgens de zogenaamde 8 : 7 : 1-formule (de 'meerderheidsstrategie') en in de discussie over een nieuwe abortuswetgeving.

Het zijn deze drie vragen, waarmee in dit essay een kleine exercitie wordt ondernomen.

## 1 De meerderheid onder de kiezers

De vraag of het kabinet-Van Agt, het resultaat van 208 dagen formeren, een meerderheid onder de kiezers heeft, is tijdens het debat over de regeringsverklaring in de Tweede Kamer aan de orde gesteld door drs. J. M. den Uyl, fractievoorzitter van de socialistische oppositie. Zijn conclusie was eenduidig negatief:

'Wat de formatie, die achter ons ligt, tot een nachtmerrie en de uitkomst, het kabinet dat vóór ons zit, tot een schrikbeeld maakt, is de tegenstelling tussen de kiezersuitspraak en het optreden van dit kabinet. *Dit kabinet klopt niet met de verkiezingsuitslag* (curs. J. v. d. B.) en betekent uit dien hoofde een belasting voor de werking van onze democratie'.<sup>5</sup>

Ook als men er vanuit gaat dat deze uitspraak komt van de leider der parle-

mentaire oppositie, het verwijt is te ernstig — het betreft immers de werking van de parlementaire democratie — om er omheen te gaan. Vindt Den Uyl aanklacht voldoende steun in de feiten?

Men kan zich, op goede gronden, formeel opstellen en Den Uyl opmerkingen als onzinnig van de hand wijzen. De kiezers hebben bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer, op 25 mei 1977, geen enkele controleerbare uitspraak gedaan over de gewenste regeringscombinatie. Ook in 1977 was Burger's uitspraak<sup>6</sup> nog steeds onverminderd van kracht, dat '*Nederlandse verkiezingen (lijden) onder structurele uitslagloosheid*'.

Voorts, in het Nederlandse parlementaire stelsel is er geen meerderheid dan voorzover die zichzelf constitueert in een parlementaire meerderheid waarop een kabinetscoalitie kan steunen. Die meerderheid ontstaat eerst na de verkiezingen en niet daarvoor. Een beroep op een meerderheid onder de kiezers versus die in de Kamer is een zinledig beroep. Dat heeft Cort van der Linden al ondervonden toen hij zijn kabinet, dat steunde op een vrijzinnige minderheid in de Kamer en voor het overige door sociaal-democraten werd gedoogd, reclameerde als 'het kabinet van de Volkswil'.<sup>7</sup> De Kamer bleek van dat beroep niet gecharmeerd.

In tegenstelling tot de situatie in 1973 was er nu voor twee combinaties een parlementaire meerderheid: zowel voor een coalitie van PvdA en CDA (102 zetels; inclusief D'66: 110 zetels) als voor een coalitie van VVD en CDA (77 zetels), hoe krap de laatste ook was, waarover verderop meer.

De minister-president, mr. A. A. M. van Agt, stelde zich op dit formele standpunt en antwoordde dan ook aan Den Uyl in hetzelfde debat:

'Zeker, een kabinet van PvdA, CDA en D'66 zou een veel bredere steun in het parlement hebben gehad, althans aanvankelijk. Terecht is dan ook allereerst geprobeerd, zulk een kabinet van de grond te krijgen en hoe veelvuldig en langdurig zijn die pogingen niet geweest? Maar het is toch niet gelukt deze pogingen tot een goede voleinding te brengen. Daarna pas hebben CDA en VVD getracht elkaar op een programaccoord te vinden. Daaruit is dit kabinet voortgekomen, een kabinet dat geacht mag worden in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden, *een kabinet, tot de vorming waarvan de verkiezingsuitslag ook de mogelijkheid bood*. (curs. J. v. d. B.). Wat is daar voor schrikwekkends aan?'<sup>8</sup>

Een minister-president die van de geschiedenis van Cort van der Linden heeft geleerd, kan en moet volstaan met opmerkingen als deze.

Voor de beoefenaar van de politieke wetenschap — en naar valt aan te nemen, voor veel geïnteresseerde burgers — is daarmee de kous niet af en blijft het probleem van de 'meerderheid onder de kiezers' intrigeren. Hij zal, langs de weg van nader empirisch onderzoek, proberen na te gaan of binnen het electoraat niet toch min of meer uitgesproken voorkeuren bestaan voor een coa-

litie. Voorkeuren die door de Kamerverkiezingen niet tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

Gezien de traditie — praktisch sedert de kabinetsformatie van 1952 — van wederzijdse uitsluiting van samenwerking binnen één kabinet door de PvdA en de VVD is daarbij tot nog toe alleen de volgende vraagstelling interessant\*: Wil de meerderheid der Nederlandse kiezers primair een coalitie van christen-democraten en socialisten, dan wel een samenwerking van christen-democraten en liberalen? De eventueel bestaande voorkeur voor een minderheidskabinet, van welk genre ook, laat ik hier gemakshalve onbesproken.

Om op deze vraag een antwoord te vinden, heb ik gebruik gemaakt van de vier omvangrijke kiezersonderzoeken die er sedert 1967 zijn gehouden, aanvankelijk door politicologen van de VU, later — vanaf 1971 — door een samenwerkingsverband van alle instituten voor politieke wetenschap in Nederland.<sup>9</sup>

Bij het raadplegen van de publicaties over deze enquêtes deden zich drie problemen voor. Eén daarvan is de fundamentele vraag of enquêtes naar zulk een voorkeur ook maar enigermate een formele uitspraak bij Kamerverkiezingen kunnen vervangen. Vast staat in elk geval dat —nog afgezien van de wetenschappelijke betrouwbaarheid van zulk een enquête — de resultaten van survey-research niet moeten worden overschat. Een enquête kan slechts in zeer beperkte mate de situatie van een 'echte' verkiezing simuleren.

Een tweede probleem is, dat in de vier respectieve onderzoeken geen enkele continuïteit is te vinden in de vraagstelling waarom het hier gaat. De antwoorden der ondervraagden kunnen daardoor slechts in zeer beperkte mate met elkaar worden vergeleken.

In 1967 en 1971 werd een vraag in ongeveer gelijklopende zin geformuleerd als het hier gebeurt; in 1972 werd een vraag geformuleerd die wel leek op die van 1967 maar meer mogelijkheden gaf om uit te kiezen. In 1977 mocht men zijn keuze zelf bepalen aan de hand van de vrijwel open vraagstelling.<sup>10</sup> Met andere woorden: met betrekking tot een op zichzelf toch interessante kwestie is in het onderzoek geen acht geslagen op het longitudinale aspect, hoewel dat in een vraag als deze van zulk groot belang is. De wetenschappelijke esthetiek heeft het hier weer eens gewonnen van de bruikbaarheid.

Het derde probleem is dit. In de rapportage van de vier enquêtes zitten evenzeer grote verschillen. In 1971 bevat het rapport, in tegenstelling tot de verslaggeving in 1967 en 1972, geen enkele uitsplitsing van de gegevens naar par-

\* Inmiddels is een discussie op gang gekomen over de mogelijkheid van een coalitie van PvdA en VVD. Bij de verkiezingen en de kabinetsformatie in 1977 speelde zulk een mogelijkheid echter geen rol van betekenis. Zulk alternatief kan dus gevoeglijk buiten beschouwing worden gelaten.

tij evenmin als in 1977, zodat cijfers daarover in onderstaande tabel ontbreken; in 1977 wordt de rapportage bovendien beïnvloed door een welhaast monumentale 'kleurenblindheid' van de rapporteur.<sup>11</sup> Een diepgaand onderzoek zou daardoor dus, helaas, niet kunnen volstaan met gegevens voorzover gepubliceerd.

Levert onderzoek als dit toch al weinig meer dan globale indicaties, het verwaarlozen van het longitudinale aspect alsmede de divergente en soms lacuneuze rapportage maakt de evaluatie van de onderhavige vraagstelling tot een uiterst hachelijke.

Met in achtneming van al deze reserves volgt hier een overzicht van de aange troffen gegevens. De cijfers van 1977 zijn tussen haakjes geplaatst, omdat de vraagstelling in dit jaar zeer aanzienlijk afweek van die in vorige jaren. De cijfers over 1977 vormen een sommatie van de in 'De Nederlandse Kiezer 1977' weergegeven eerste en tweede voorkeur der respondenten. De afwijkingen in cijfers moeten in het algemeen goeddeels worden verklaard door de telkens verschillende formulering van de vraag.

Tabel: Voorkeur voor kabinet van christen-democraten met ofwel PvdA ofwel VVD, in percentages

		pro-PvdA	pro-VVD
totaal der respondenten:	1967	46	33
	1971	53	26
	1972	46	27
	1977	(57)	(26)
KVP-kiezers onder respondenten:	1967	40	30
	1972	40	33
ARP-kiezers onder respondenten:	1967	32	45
	1972	36	42
CHU-kiezers onder respondenten:	1967	30	43
	1972	25	46

Gezien deze gegevens zou men — met alle voorbehoud ten aanzien van aard van onderzoek, alsmede vergelijkbaarheid van gegevens en rapportage — als volgt kunnen concluderen: naar alle waarschijnlijkheid en met grote constantheid door de tijd heen geeft ongeveer de helft van de kiezers in Nederland, voor de keuze gesteld, de voorkeur aan een kabinet van christen-democraten en socialisten. Die helft, tevens een relatieve meerderheid, is samengesteld uit vrijwel alle kiezers op de PvdA, een krappe meerderheid onder katholieke kiezers van de christen-democratie en een minderheid onder de protestants-christelijke kiezers, die christen-democratisch stemmen.

Een kabinet van christen-democraten en liberalen geniet de voorkeur van praktisch het hele VVD-electoraat, alsmede van een meerderheid onder de protestantse kiezers van de christen-democratie en een grote minderheid onder de katholieken die christen-democratisch kiezen. Tensamen vormen deze kiezers vrijwel zeker een minderheid binnen het Nederlands electoraat.

Ter toelichting en aanvulling op de tabel diene het volgende. Bij de onvermeld gebleven restpercentages bij de KVP in 1967 en 1972 toonde het leeuwedeel (17 %) geen voorkeur. Voorts bleek in die kring in 1972 bij de constante kiezer van een meer uitgesproken voorkeur voor de PvdA dan gemiddeld. Vermelding verdient ook, dat binnen de ARP nog in 1972 een niet te verwaarlozen groep respondenten bij voorkeur een zuiver confessioneel kabinet wilde. Tenslotte laat het verslag van 1972 zien, dat de respondenten tussen 18 en 24 jaar een aanzienlijk grotere voorkeur tonen voor een kabinet met de PvdA (in de verhouding 62 : 22). Opmerkelijk is dat in 1967 de D'66-kiezers nog een lichte voorkeur vertonen voor de VVD terwijl in 1972 nog slechts 3 % hunner een kabinet met de VVD wil, tegen 76 % een coalitie met de PvdA.

Uit de tweede enquête van 1972-1973, gehouden na afloop van de kabinetsformatie (het enige onderzoek waarbij de post-enquête eerst na de kabinetsformatie werd gehouden) komen nog enige gegevens die voor ons probleem interessant zijn.<sup>12</sup> Bijna twee derden der respondenten (64 %) doen weten dat zij de deelneming der progressieve partijen aan het kabinet juist achten. Sterker nog: ook een meerderheid der respondenten die op zichzelf liever een kabinet met de VVD hadden gezien, acht de uitkomst van de formatie juist (75 %). Zelfs diegenen die de samenstelling van het kabinet niet in overeenstemming achten met de uitslag van de verkiezingen, beschouwen de uitkomst, het kabinet-Den Uyl, in meerderheid als een juiste.

Aan de conclusies uit de tabel moet, gezien de 'post-enquête' van 1973, derhalve worden toegevoegd, dat de marge tussen voorkeur en datgene wat juist of oirbaar wordt geacht waarschijnlijk betrekkelijk ruim is, en meer speciaal onder de kiezers der partijen die nu verenigd zijn in het CDA.

Met andere woorden: ook al geven de Nederlandse kiezers, naar in redelijkheid mag worden aangenomen, in relatieve meerderheid de voorkeur aan een kabinet van CDA en PvdA, het is even waarschijnlijk dat ze — met een wellicht nog grotere meerderheid — het optreden van een kabinet van CDA en VVD zullen aanvaarden als een reële en oirbare uitkomst van de verkiezingen. Tussen de 'voorkeur' van de kiezers en 'het schrikbeeld' van Den Uyl ligt onmiskenbaar een aanzienlijk afstand; anders geformuleerd: de tolerantie-marge van de Nederlandse kiezer is aanzienlijk groter dan Den Uyl haar schatte. Men zou er aan kunnen toevoegen, dat de uitslag van de verkiezingen voor Provinciale Staten, op 1 maart 1978, het 'schrikbeeld' van de socialistische leider der oppositie evenmin lijkt te bevestigen.

Tenslotte — en enigszins terzijde van dit betoog over de voorkeur der kiezers — mag nog wel worden opgemerkt, dat de voorkeur voor een kabinet van

PvdA en CDA niet tegelijkertijd een onderschrijving hoeft in te houden van alle, zelfs belangrijke, verrichtingen van het kabinet-Den Uyl, laat staan van het totaal van eisen en wensen, door PvdA en CDA opgenomen in hun verkiezingsprogramma's.

De diverse reeds genoemde kiezersonderzoeken alsmede de dissertatie van Thomassen<sup>13</sup> hebben doen zien, dat politieke elite en aanhang van één en dezelfde partij soms zeer verschillende beleidspreferenties koesteren. Daudt<sup>14</sup> heeft, op goede gronden, daaraan de stelling toegevoegd dat de verschillen groter worden naarmate de politieke programma's uitgebreider en gedetailleerder zijn.

## 2 De meerderheid in de Tweede Kamer

Tot hiertoe werd er vanuit gegaan dat een parlementaire meerderheid mocht verschillen van een electorale, maar dat vooral de eerstgenoemde op zichzelf niet voor gerede twijfel vatbaar was. Zo eenvoudig is het natuurlijk niet: men kan in Nederland altijd al discussiëren over wat eigenlijk een 'parlementaire meerderheid' is; het is ongeveer dezelfde vraag als die naar 'het vertrouwen' van de Kamer in een kabinet.

Evenzeer kan men zich afvragen — en meer speciaal: de kabinetsformateur — wat vereist is om van 'een meerderheid' te spreken, evenals er discussie mogelijk is over de vraag, waartoe een meerderheid van de Kamer zich op langere termijn verplicht mag zien, indien het kabinet er eenmaal is. Meer concreet: is het 'gedogen' van een kabinet — in Nederland al een heel oud verschijnsel — voldoende om tot de parlementaire meerderheid te worden gerekend? Voorts: in hoeverre is elk 'steunend' Kamerlid of -fractie blijvend gebonden aan al wat tijdens de formatie overeen werd gekomen?

Al deze vragen hebben een extra-dimensie gekregen in de fase van de kabinetsformatie waarin het CDA en de VVD, tesamen beschikkend over slechts 77 zetels in de Tweede Kamer, verenigd moesten worden rond een regeerakkoord, maar waarin bovendien duidelijk werd dat zeven leden van de fractie van het CDA weigerden hun goedkeuring te hechten aan het overeengekomen programma van het toekomstige kabinet van CDA en VVD. Diezelfde zeven leden reageerden pijnlijk getroffen op de conclusies van de informateur, prof. mr. W. C. L. van der Grinten, in zijn rapport aan het staatshoofd en met name op het navolgende gedeelte:

'Daarop heb ik in een bespreking (...) met de fractie-voorzitters van CDA en VVD geconstateerd dat het herziene regeerakkoord tussen de fracties van het CDA en de VVD was tot stand gekomen en dat op basis daarvan een parlementair meerderheidskabinet kon worden gevormd, zijnde een *kabinet steunend op beide bovengenoemde fracties die tezamen de meerderheid in de Tweede Kamer vormen*'. (curs. J. v. d. B.).

En verder:

'Constitutionele steun is toegezegd door de fracties als zodanig; de enkele leden die de totstandkoming van het kabinet niet willen bevorderen doch ook niet willen beletten, zijn deel blijven uitmaken van hun fractie en hebben zich daarvan niet afgescheiden. Een te vormen kabinet wordt dus gedragen door de fracties van CDA en VVD, die tezamen de meerderheid in de Tweede Kamer vormen. (.....) Wat enkele leden van de CDA-fractie hebben verklaard, gaat verder dan een louter willen gedogen'.<sup>15</sup>

Het is wellicht goed hier in de marge vast te stellen dat de informateur zijn constatering deed *'in een bespreking met de fractie-voorzitters van CDA en VVD'* en niet *'naar aanleiding van . . .'* of *'na afloop van . . .'* Het gaat hier, met andere woorden, niet om de particuliere opvattingen of conclusies van de informateur, maar over een conclusie die door de fractievoorzitters op dat moment werd gedeeld, althans gerechtvaardigd werd geacht. De fractievoorzitters waren dus *'medeplichtig'* aan de conclusies van de informateur.

Het is interessant om dit vast te stellen gezien de behoedzamer taal die één der *'medeplichtige'* fractievoorzitters, Van Agt, later gebruikte als minister-president tijdens het debat over de regeringsverklaring:

'Welk staatsrechtelijk karakter draagt dit kabinet? De vraag of het al dan niet een parlementair meerderheidskabinet is, heeft al veel discussie opgeroepen. Voor de beoefenaars van het staatsrecht is dit een boeiend onderwerp. Waarop het voor mij in mijn hoedanigheid aankomt is echter de vraag of het kabinet mag vertrouwen in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te ondervinden. Die vraag heb ik bevestigend beantwoord. Dat antwoord is gebaseerd op de besluiten die de fracties van het CDA en de VVD met betrekking tot de formatie van dit kabinet hebben genomen, waarbij ik er niet aan voorbij zie, dat een aantal leden van de CDA-fractie slechts heeft willen uitspreken de totstandkoming van het kabinet niet te willen bevorderen noch te beletten, maar onder de toevoeging dat zij het kabinet in loyaliteit zullen beoordelen op zijn daden. Niet alleen voldoet het kabinet aan de eis dat het mag vertrouwen in voldoende mate steun in het parlement te vinden, *het is ook het kabinet dat de grootst mogelijke parlementaire binding heeft die onder de gegeven omstandigheden was te verkrijgen*'.<sup>16</sup>

Tot de laatste volzin lijkt de minister-president in grote trekken, zij het niet volledig, het betoog van de informateur te volgen om dan voorzichtigheids-halve daaraan toe te voegen: betere oplossingen — een eenduidige meerderheid, bijvoorbeeld — waren wellicht wenselijk, maar ze bleken niet te realiseren. Voor het overige beschouwt de minister-president de vraag naar de ondersteunende *'meerderheid'* — het begrip waarom het hier te doen is — als uitsluitend theoretisch interessant. Gezien het feit dat geen motie van wantrouwen tegen het kabinet zelfs maar is ingediend, analoog de motie-Deckers in 1939,<sup>17</sup> kan men de minister-president een zeker gelijk niet ontzeggen. Het *'boeiende onderwerp'* waarom het hier gaat is, of er staatsrechtelijk een

verschil bestaat tussen een *'parlementair meerderheidskabinet'* en *'een kabinet dat mag vertrouwen in voldoende mate steun te vinden in het parlement'*. De vraag is niet helemaal louter theoretisch. Als er echt verschil zou blijken te zijn; als — met andere woorden — voor een parlementair meerderheidskabinet van een uitgesproken voorkeur sprake moet zijn, blijktend uit, onder andere, onderschrijving van het *'regeerakkoord'*, dan kon informateur Van der Grinten niet constateren dat van een parlementair meerderheidskabinet sprake was. Slechts zeventig Kamerleden beantwoordden aan de eis van onderschrijving van het regeerakkoord en de bereidheid de totstandkoming van een kabinet van CDA en VVD te bevorderen. Geen meerderheid derhalve, evenmin als voor een kabinet van CDA, PvdA en D'66, omdat de gehele CDA-fractie weigerde de totstandkoming daarvan te bevorderen op grond van de personele samenstelling daarvan.

Redenerende volgens deze omschrijving van het begrip *'meerderheidskabinet'* zou men Van Thijn<sup>18</sup> gelijk moeten geven, die in een brief aan de informateur verlangde, dat deze alsnog PvdA, D'66 en het CDA rond de tafel zou brengen om over een kabinet met minder status dan *'meerderheidskabinet'* te spreken. Immers als het op *'gedogen'* aankwam, zou een tweede kabinet-Den Uyl op heel wat meer *'gedogers'* kunnen rekenen dan een kabinet met de VVD. In ieder geval: een *'nette'* procedure zou de informateur, aldus Van Thijn, verplichten zulk een oplossing met voorrang te beproeven alsvorens conclusies te trekken als Van der Grinten deed en — naar later bleek — Van Agt als minister-president.

Doordat Van der Grinten de *'meerderheid'*, om heel andere dan theoretische redenen, veel ruimer definieerde dan Van Thijn, wist hij een heropening van de onderhandelingen met de PvdA te vermijden.

*'Mocht'* de informateur echter handelen, zoals hij deed? *'Mocht'* hij, met andere woorden, uitgaan van een nogal diffuus concept van het begrip *'parlementaire meerderheid'*?

Voorop staat, dat het bij dit genre begrippen in het algemeen om diffuse concepten gaat. Staatsrechtgeleerden hebben wel getracht meer eenduidige, juridisch hanteerbare, onderscheidingen te vinden, maar vooral zij die behalve staatsrechtelijk ook sterk politiek geveerd zijn komen tot de conclusie dat zulk onderscheid, gegeven de politieke werkelijkheid-in-ontwikkeling, nauwelijks is te maken.<sup>19</sup> Begrippen als *'parlementair'* en *'extra-parlementair'*, *'steunen'* en *'gedogen'*, dienen in de discussie zozeer als legitimatie voor het politieke handelen ad hoc, dat voor degene die achteraf probeert onderscheid te maken weinig anders overblijft dan de moed op te geven. Dit temeer, omdat een kabinet dat bij zijn start slechts wordt gedoogd, *'tijdens de rit'* geleidelijk vaak grotere steun gaat genieten, terwijl zich ook het omgekeerde wel voordoet.<sup>20</sup>

Vandaar dat doorgaans uiteindelijk de conclusie luidt, dat een kabinet 'voldoende steun in de Kamer ondervindt' — onder welk voorbehoud ook — tot dat het tegendeel expliciet is gebleken.<sup>21</sup> In die zin had informateur Van der Grinten — en in zijn voetspoor, Duynstee<sup>22</sup> — gelijk toen hij constateerde dat een kabinet-Van Agt voldoende steun zou genieten, omdat de 'loyalisten' in de CDA-fractie 'deel zijn blijven uitmaken van hun fractie en zich daarvan niet hebben afgescheiden',<sup>23</sup> daarmee toestaand dat het kabinet tot stand zou komen.

Het zou wellicht anders zijn, indien het overeengekomen 'regeerakkoord' een zwaarder juridische basis zou hebben dan het traditioneel heeft. Wessel<sup>24</sup> heeft er, bijvoorbeeld, voor gepleit het regeerakkoord een rechtens sanctioneerbare basis te geven, vergelijkbaar met een overeenkomst in het verbintenissenrecht. In dat geval zou de totstandkoming van een regeerakkoord met meer waarborgen en sterker verzekering van steun moeten worden omkleed. Nog afgezien daarvan dat meer dan een morele binding nauwelijks realiseerbaar lijkt en dat ook dan niets is te garanderen over de status van het kabinet in situaties waarover niets werd overeengekomen,<sup>25</sup> een pleidooi als dat van Wessel getuigt van overschatting van het regeerakkoord in de kabinetsformatie. Naast het regeerakkoord blijkt immers de verdeling van portefeuilles en de personele bezetting van een kabinet van doorslaggevend belang.

De formatie-Den Uyl mislukte eerst definitief, toen het over de 'mennekes' ging. De formatie van 1972/1973 slaagde, hoewel een regeerakkoord in de eigenlijke zin des woords ontbrak.<sup>26</sup> Waarschijnlijk werden KVP en ARP in 1973 'over de streep getrokken', niet slechts dankzij het feit dat een alternatieve coalitie nauwelijks mogelijk was, maar ook dankzij een voor de confessionele partners relatief gunstige personele bezetting.<sup>27</sup> Dat gold met name voor wat Gruijters<sup>28</sup> eens de kern van het kabinet heeft genoemd: de ministers die de financiële en economische sector beheersen.

Evenals bij de evaluatie van de voorkeuren binnen het electoraat blijkt, ook als het gaat om de analyse van het begrip 'parlementaire meerderheid', scherp onderscheid nodig tussen datgene wat de eerste voorkeur geniet en datgene wat als oirbaar of acceptabel wordt beschouwd. Met andere woorden: een formateur zal zich meer (moeten) doen leiden door de tolerantie van de Kamermeerderheid dan door de daarbinnen bestaande voorkeuren. Blijkbaar heeft Den Uyl de tolerantie van de christen-democraten te breed geschat (en die van zijn eigen partij waarschijnlijk te smal\*) en was Van der Grintens berekening een juiste.

\* Het verhandelde tijdens het buitengewone congres van de PvdA op 5 november 1977 wekte in sterke mate de suggestie dat het congres in grote meerderheid een kabinet met het CDA had aanvaard, ook als daarin personen hadden opgetreden die Den Uyl niet wenste te aanvaarden.

Ontegenzeggelijk was Van der Grintens berekening gebaseerd op een eigenaardige 'truc', waarbij de fractiemeerderheid in CDA-kring gelijk werd gesteld aan de 'fractie' als geheel, in plaats van alle ondersteunende Kamerleden op individuele basis bij elkaar op te tellen. Van een gewezen staatssecretaris voor de PBO,\*\* blijkbaar gewend om wat meer in corporatieve dan in individuele termen te redeneren, niet eens zo'n verrassende identificatie. Niet iedere staatsrechtbeoefenaar erkende deze 'Nijmeegse rekenkunde' overigens als een 'vernieuwing van het staatsrecht'.<sup>29</sup>

Waarom deze opmerkelijke truc, die gelet op de opdracht aan de informateur niet nodig was. De informatie-opdracht sprak immers van 'voldoende steun in de volksvertegenwoordiging'<sup>30</sup> als voorwaarde, dezelfde formule die het kabinet-Den Uyl had mogelijk gemaakt, dat veel meer dan het kabinet-Van Agt afhankelijk was geweest van 'gedogers' in de Kamer. De opdracht sprak voorts van 'de kortst mogelijke termijn'. Hoe sneller dus een oplossing werd bereikt, hoe beter.

De formele achtergrond was waarschijnlijk dat Van der Grintens oplossing, die voldeed aan de eisen van de opdracht, tevens gelegitimeerd moest worden naar de CDA-fractie die in haar advies aan het staatshoofd (leidend tot Van der Grintens optreden) meer stringent had gesproken van een 'parlementair meerderheidskabinet'<sup>31</sup>.

Wellicht taxeerde de fractievoorzitter van de staatkundig-gereformeerden in de Kamer, ds. H. G. Abma, de status van het kabinet nog het beste, toen hij zijn — politiek belangrijke — positie jegens het kabinet als volgt bepaalde in het debat over de regeringsverklaring:

'Met inachtneming van de omvang en kwaliteit van onze aangeduide voorkeur zijn we binnen de perken van onze uitgangspunten bereid naar vermogen het kabinet te steunen. Onze houding tegenover het huidige kabinet wil meer die zijn van appositie dan van oppositie. Liever zouden we niet een eerste-hulp-bij-dreigende-ongelukken-ploegje zijn. Een overleg-situatie zou bij ons waardering vinden, opdat wij niet komen te staan voor onverwachte feiten. Evenmin lacht ons toe de functie van gezinshulpen, wanneer dissidenten, die inmiddels loyalisten of verbondenen heten, af en toe een dagje uit willen. We begrijpen dat, toen dit kabinet schielijk uit de snelle kweekreactor te voorschijn trad, sommigen in CDA-kring zich even gevoeld hebben als een worm aan een vishaak, maar we gaan ervan uit dat de fracties die het kabinet formeerden voor hun kabinet zullen staan'.<sup>32</sup>

\*\* Binnen dit deel zal meer dan eens gebruik moeten worden gemaakt van kennis over het handelen binnen de Ministerraad, dat niet in openbare bronnen toegankelijk is. Feitenkennis daarover is gebaseerd op gesprekken met telkens meer dan een direct betrokkene. Hoewel dit deel dus lijdt onder een voor de lezer hinderlijke mate van oncontroleerbaarheid, leek de te behandelen stof te interessant om er in het kader van deze beschouwing aan voorbij te gaan.

### 3 De meerderheid binnen het kabinet\*

Voorafgaand aan de laatste jaren een discussie ontstaan over het nut van een meerderheid binnen het kabinet, bestaande uit ministers van globaal dezelfde kleur. De partij is zulk een meerderheid, van progressieve ministers, gaan zien als een noodzakelijke voorwaarde voor deelneming aan enigerlei regeringscombinatie. Waarschijnlijk geeft mr. J. A. W. Burger in *'Socialisme en Democratie'*<sup>33</sup> het aardigst het gevoel in socialis-tische kring weer alsmede de motivering voor zulk een, op zichzelf veeleisen-de, houding:

'Het is overbekend, dat de PvdA deze stugge houding volstrekt onvermijdelijk achtte, niet vanwege het ontbreken van gaarne te aanvaarden christen-democratische ministers, maar in het licht van de ervaringen opgedaan met de crisis-Hofstra en de Nacht van Schmelzer. Er is dan ook weinig fantasie voor nodig om te zien wat er ook nu\*\* weer gebeurd zou zijn bij opnieuw een kabinet volgens de Drees-formule. Dan zou ook Den Uyl, evenmin als destijds Drees, zelfs geen demissionair minister gebleven zijn.

De massageprocedure bij die kabinetten placht als volgt te gaan: eerst werd bij de onderhandelingen over de kabinetsformatie het program uitgehold. Daarna gebeurde dat in tweede lezing door de evenredig verdeelde ministerraad. En tenslotte knapte de Kamer de rest op door middel van amendementen te aanvaarden met hulp van de oppositie. En als dan een crisis ontstond, werd — voorafgaand aan de verkiezingen — een interim-kabinet uit de hoed getoverd, waarin of dat nu *Beel* heette of *Jelle-zal-wel-zien*, in ieder geval geen socialisten voorkwamen. Aldus resulteerde in het regeringsbeleid, naar politieke machtsverhoudingen gemeten, te weinig van de socialistische verlangens, hun ogenschijnlijk belangrijke bezetting van posten ten spijt. Alleen een Drees ver-mocht dat — lange tijd schijnbaar moeiteloos — aan zijn achterban te verko-pen. En zo ging het van smalle basis naar brede basis naar geen basis. En Rom-me kon zeggen: Wij zitten wel in dezelfde trein, maar wij reizen niet naar het-zelfde doel en wij bepalen wanneer de socialisten moeten uitstappen'.<sup>34</sup>

Het bestek van dit essay laat niet toe Burgers interpretatie van de na-oorlogse politieke constellatie op haar waarheidsgehalte te toetsen. Zeker is — voor ons doel is dat voldoende — dat dit relaas een tegelijk pregnante en juiste beschrij-ving geeft van de perceptie in socialistische kring van de bejegening door de confessionele leiders in het verleden.

Van Thijn levert in zijn *Dagboek van een onderhandelaar*<sup>35</sup> analoge argumen-ten, die hij heeft ontleend aan zijn interne nota over de kabinetsformatie ten

\* Prof. mr. W. C. L. van der Grinten was van 1949 tot 1951 staatssecretaris van Economische Zaken, belast met de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, tevens Nederlands eerste staatssecretaris.

\*\* 'Nu' moet men situeren als het ogenblik waarop de kabinetscrisis van 1977 ontstond (14/15 maart 1977).

behoefte van de fractie van de PvdA. Maar daarnaast, wellicht zelfs in hoofd-zaak, baseert hij zich op de verkiezingsuitslag van 25 mei 1977 en concludeert tot de later zo 'verhängnisvoll' geworden formule van 8 : 7 : 1 (acht ministers voor de PvdA, zeven voor het CDA en 1 voor D'66).

Het is wellicht goed er op te wijzen hoezeer de meerderheidseisen in progres-sieve kring door de tijd heen zijn verschoven. De ontwerp-resolutie van de sa-menwerkende besturen van PvdA en PPR van oktober 1976 eiste nog een blij-vende verhouding van 10 : 6 ministers (dan wel minimaal 9 : 7) ten gunste van PvdA en PPR. Leverde de verkiezingsuitslag daartoe geen aanleiding, dan moesten de beide partijen afzien van deelneming aan de regering.

Den Uyl reduceerde deze eis — welke reductie later op de verkiezingscongres-sen van PvdA en PPR zou worden aanvaard — als volgt: de uitslag van de Kamerverkiezing moet een coalitie mogelijk maken waarin de portefeuilles worden verdeeld volgens een '8 : 8 +'-formule. Dat wil zeggen, minimaal moe-ten de progressieve partijen — nu met inbegrip van PvdA, PPR en D'66 — de helft van het aantal zetels kunnen bezetten, waaronder begrepen die van de minister-president. Het CDA mag maximaal de andere helft der zetels be-zetten. In essentie was daarmee de meerderheidseis niet vervallen, want de stem van de (socialistische) premier zou immers in voorkomende gevallen de doorslag geven. (Toen de PPR, na de kabinetscrisis van maart 1977 alsnog een coalitie met het CDA afwees en bovendien sterk verloor bij de verkiezingen, viel ze als regeringspartner af).

Na de verkiezingen, die 10 zetels winst opleverden voor de PvdA, eisten de socialisten voor zich alleen de helft der zetels (en dus de doorslaggevende stem) op en moesten het CDA en D'66 de andere helft met elkaar delen. Alsnog werd D'66 bij de potentiële minderheid ingedeeld; het mocht niet 'in een wip-positie' terecht komen, aldus Van Thijn in zijn fractie.<sup>35</sup>

Uiteindelijk zou de PvdA-fractie tijdens de formatie genoeg nemen met een 7 : 7 : 2-formule, waarbij D'66 weer wel tot de progressieve meerderheid werd gerekend, respectievelijk in staat werd gesteld een 'wippositie' in te ne-men. De partijraad van de PvdA weigerde, zoals bekend, zich bij deze verde-ling neer te leggen, temeer omdat — zo vond de raad — de portefeuilleverde-ling ook kwalitatief ten nadele van de PvdA uit was gevallen.

Het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvO-Mr)<sup>36</sup> geeft in art. 8<sup>1</sup> aan de raad de mogelijkheid bij meerderheid te besluiten 'indien het nodig is bij wijze van stemming te beslissen'. De tekst van het artikel suggereert al dat men van zulke procedures maar beter geen gewoonte kan maken. Hetzelfde artikel bepaalt in het derde lid als volgt:

'Bij staking van stemmen wordt de beslissing tot de volgende vergadering aan-gehouden, tenzij de beslissing niet uitgesteld kan worden of de vergadering vol-tallig is. In deze gevallen beslist de stem van de Minister-President'.

Meerderheidsbesluiten worden door het RvO-Mr dus mogelijk gemaakt en ze komen ook wel voor. Hoewel de notulen van de Ministerraad niet openbaar zijn, staat het wel vast dat zulke meerderheidsbeslissingen ook recentelijk daadwerkelijk zijn genomen zonder dat deze hebben geleid tot een crisis. Doorgaans betrof het problemen, waarbij de scheidslijnen in het kabinet dwars door de partij-affiliaties heenliepen.

Het is duidelijk, dat het de voorstanders in progressieve kring van de zogenaamde *meerderheidsstrategie* te doen was om de afdwingbaarheid te benadrukken van beslissingen die door een progressieve meerderheid in het kabinet zouden worden genomen.

De argumenten voor zulk een benadering kan men het best als volgt samenvatten. De kans dat progressieve punten in het regeringsbeleid verwateren wordt er door verkleind. Dreiging met stemming zal de niet-progressieve minderheid in het gareel houden, omdat een kabinetscrisis vrijwel zeker leidt tot verkiezingen. Tot 1977 hadden de christen-democraten van verkiezingen in het algemeen weinig goeds te verwachten. Een kabinet met progressieve meerderheid heeft in de Kamer, die in meerderheid niet progressief is, een krachtige positie omdat gemakkelijk met crisis en dus verkiezingen kan worden bedreigd.

Dreigt de kabinetscrisis te ontstaan, dan kan een progressieve meerderheid het moment en de 'issue' bepalen; zij blijft als 'demissionair' kabinet aan, eventueel als progressief 'romp-kabinet'; zij beslist over een eventuele, uit de crisis voortkomende, Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen. Een lijsttrekker die eveneens premier is, heeft daarbij een belangrijke electorale voorsprong.

De vraag is nu of deze argumenten hout snijden, zelfs als men zou uitgaan van het gebrek aan goede trouw bij de christen-democraten, dat Burger in zijn beschouwing vooronderstelde.

Het uitvoeren van een regeringsprogramma is ten dele afhankelijk van de kwaliteit en consistentie van dat programma en voor het overige van de kwaliteit der meest betrokken bewindslieden. Voorts is gebleken dat een kabinetsmeerderheid geen middel is om belangrijke wetsontwerpen of KB's in de Ministerraad door te drukken. Lukt zoiets, dan ligt dat meer aan de kwaliteit van degenen die daarin slagen, los van de vraag of zij de meerderheid, respectievelijk minderheid vormen.

Een op zichzelf valide argument zou kunnen zijn, dat hoe meer departementen in één politieke hand zijn, des te meer een politieke stroming haar stempel op het kabinetsbeleid kan drukken. Ook de claim op het voorzitterschap van de Ministerraad is begrijpelijk, omdat de premier een sterke invloed op stijl, beeld en zelfs resultaat van het kabinet kan uitoefenen als hij de daartoe vereiste eigenschappen bezit. De historie heeft overigens bewezen, dat een kabinetsmeerderheid geen noodzakelijke voorwaarde is om het voorzitter-

schap te verwerven.<sup>37</sup> Of het tot een kabinetscrisis komt, kan in de praktijk elke groep van ministers uit één partij bepalen, of ze nu een meerderheid vormt of niet. Als op enig moment tussen 1973 en 1977 de confessionele ministers er een eind aan hadden willen maken, dan was dat einde gekomen op het door hun uitgekozen ogenblik.

Het is alleen daarom niet gebeurd, omdat ze het onderling niet eens bleken op cruciale ogenblikken (zoals bij de vaststelling van het wetsontwerp op de ondernemingsraden)<sup>38</sup> of omdat ze om redenen buiten het kabinet gelegen een crisis niet begeerden, zoals ten tijde van de vorming van het CDA.

Hetzelfde geldt voor de keuze van het moment waarop de kabinetscrisis wel ontstond, in maart 1977. Men kan echter de redenering volgen, dat voor het ontstaan van de crisis de progressieve meerderheid van belang was, omdat die bij wijze van 'besluit van de orde' in staat was het debat te doen beëindigen en tot stemming te doen overgaan. Had een niet-progressieve meerderheid het gesprek willen voortzetten, dan hadden de progressieven ofwel mee moeten blijven debatteren ofwel als minderheid ontslag moeten vragen en 'de Zwarte Piet' moeten accepteren, dat wil zeggen: ze waren te boek gesteld als degenen die de crisis hadden veroorzaakt.

Die redenering heeft, oppervlakkig beschouwd, overtuigende trekken. Toch is het werkelijkheidsgehalte geringer dan het op het eerste gezicht lijkt. Bij wie in geval van een kabinetscrisis de 'Zwarte Piet' terecht komt, is van heel wat meer afhankelijk dan van de getalsverhoudingen in het kabinet. Overigens is het de progressieven in dit geval ontegenzeggelijk gelukt 'de schuld' op de schouders der christen-democraten te schuiven<sup>39</sup> en meer in het bijzonder die van de minister van Justitie, Van Agt. De vraag is echter, of het CDA daar zoveel schade van heeft ondervonden.

Van meer belang is echter een ander feit. De Anti-Revolutionairen, zowel die in het kabinet als die in de Kamer, wilden helemaal geen kabinetscrisis, maar zochten naar voortzetting van de coalitie met de PvdA na de verkiezingen. De kabinetsmeerderheid omvatte dus meer dan alleen de progressieve leden. Als er geen CDA was geweest, dat op weg was naar zijn eerste Kamerverkiezing, dan was alleen de KVP afgefallen, evenals in 1966. (Het is overigens de vraag, of iedereen in de KVP daar gelukkig over zou zijn geweest.) Wel kwam er, ten gerieve van de KVP, een kabinetscrisis, maar niettemin werd vastgehouden aan herstel van de betrekkingen tussen CDA en PvdA na de verkiezingen.

Waren de confessionelen eensgezinder geweest in hun afweer tegen de progressieve ministers, dan zou de progressieve meerderheid waarschijnlijk een crisis hebben vermeden, omdat het risico van niet-continuering van de samenwerking met het CDA na de verkiezingen dan aanzienlijk groter zou zijn geweest, te groot althans voor een kabinetscrisis vlak voor de Kamerkie-

zingen. Zo blijft praktisch nog slechts één argument over: een progressieve meerderheid kan de demissionaire status verwerven — al dan niet in een rompkabinet — en Kamerontbinding bevorderen. Burger wijst in S & D op het verloop van de laatste kabinetscrisis om zijn gelijk terzake te staven.

Alweer is de schijn van gelijk overtuigender dan de werkelijkheid. Het kabinet-Den Uyl, in zijn geheel demissionair geworden, kon de Kamer ontbinden en Den Uyl kon als minister-president, tevens lijsttrekker-met-alle-voordelen -vendien, de verkiezingen ingaan, omdat de christen-democraten dat toestonden en niet omdat de progressieven dat konden 'afdwingen'. Dit, omdat het CDA de mogelijkheid van herstel der coalitie nadrukkelijk open wilde houden en omdat de vorming van een rompkabinet zonder progressieven twee maanden voor de verkiezingen praktisch niet meer mogelijk was.

Veronderstellen wij nu eens, dat de kabinetscrisis in februari 1976 was ontstaan rond de wijziging van de Wet op de Ondernemingsraden en dat de christen-democraten eensgezind waren geweest in hun breuk met de progressieve kabinetsm meerderheid. Laat ons voorts voor het gemak van de veronderstelling uitgaan dat de christen-democraten zo 'slecht' zijn als waarvoor Burger hen houdt. Wat zou dan de meest waarschijnlijke gang van zaken zijn geweest?

De premier zou dan, zoals gebruikelijk,<sup>40</sup> aan het staatshoofd het ontslag van de christen-democratische ministers hebben aangeboden en hebben meege-deeld — zoals evenzeer gebruikelijk — dat de overige ministers hun portefeuilles aan het staatshoofd ter beschikking stelden. Wellicht zou hij namens de meerderheid aan progressieve ministers het staatshoofd hebben geadviseerd tot Kamerontbinding over te gaan.

De Koningin zou, gegeven de gewoonten op dat terrein, naar alle waarschijnlijkheid de ontslagaanvraag 'in beraad houden' en advies inwinnen bij haar vaste adviseurs alsmede de voorzitters der Tweede Kamerfracties. Aangenomen moet worden dat die adviezen verdeeld zouden zijn; dat de christen-democraten te kennen zouden geven weinig heil meer te zien in samenwerking met de socialisten maar natuurlijk bereid zouden zijn tot 'een lijmpoging'; dat de VVD zich bereid zou verklaren de plaats van de progressieven als regeringspartner in te nemen.

Men mag voorts veilig aannemen — en daar gaat het hier om — dat de adviezen zouden resulteren in de benoeming van een niet al te politiek geïnvolveerde *informatie* van christen-democratische huize aan wie grote vrijheid van handelen zou worden gegeven. Alweer, gegeven de gewoonte, zou inzake de naam van die informatie worden geadviseerd door de politieke leider(s) der christen-democraten. Die informatie zou vervolgens de lijn der ontwikkeling bepalen en evenals alle andere informatievolstrekt niet zijn gebonden aan de feitelijke samenstelling van het demissionaire kabinet. Zijn mogelijk-

heden zouden zijn begrensd door de hiervoor reeds beschreven tolerantie-marge van de *Kamermeerderheid*. Die kan totaal anders van samenstelling zijn dan de meerderheid in het kabinet en, wat meer is, die parlementaire meerderheid is bepalend.

Wat nu volgt is natuurlijk speculatief, maar het is waarschijnlijk dat er dan een tussenkabinet was gekomen van CDA en eventueel VVD, gedoogd door DS'70 en de kleine rechtse fracties in de Kamer (SGP, GPV, Boerenpartij en RKPN) en tezamen beschikkend over 85 kamerzetels. Aan te nemen valt, dat zulk een kabinet op korte termijn de kamer zou ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven, maar dan vanuit een heel andere positie dan de progressieven voor ogen stond.

De conclusie is duidelijk: *een positie die een beroep mogelijk maakt op art. 8 van het RvO-Mr. is in het algemeen juridisch van weinig betekenis en politiek in het geheel niet*. Waarschijnlijk is zelfs, dat gebruikmaking van die positie 'counterproductive' zou wezen.

Niettemin heeft het er tijdens de kabinetsformatie even op geleken, dat althans in één incidentele kwestie, die van de *abortus-provocatus*, toch een kabinetsm meerderheid van specifieke politieke samenstelling doorslaggevend zou worden. Wat werd immers tussen de fracties van CDA, PvdA, D'66 en informateur Veringa terzake van de abortus overeengekomen? Na enige algemene bepalingen, onder andere (in punt 2 van de abortus-paragraaf) die welke het kabinet verplicht eerst zelf aan een oplossing te werken, volgen deze regels:

3. Indien de leden van het kabinet van onderscheiden politieke herkomst niet (...) slagen in hun poging tot een gemeenschappelijk standpunt terzake te komen, geeft het kabinet daarvan zo spoedig mogelijk gemotiveerd kennis aan de Staten-Generaal, waarna initiatieven van de Tweede Kamer worden afgewacht.
4. Het kabinet zal bevorderen dat een door de Staten-Generaal aanvaard wetsontwerp spoedig aan de Raad van State ter fine van advies wordt voorgelegd.
5. Het kabinet zal het besluit met betrekking tot het contraseign nemen in het licht van het advies van de Raad van State en de gebleken opvattingen over dit vraagstuk bij de partijen wier geestverwanten in het kabinet zitting hebben, alsmede in het besef dat een herziening van de wettelijke regeling noodzakelijk is'.<sup>41</sup>

Wat betekenen nu precies deze cryptische alinea's? Kunnen, op grond daarvan de ministers uit het CDA het besluit tot contra-signering van een hun onwelgevallig initiatief-wetsontwerp inderdaad niet blokkeren, zoals mede-ondertekenaar Van Thijn beweerde? Kunnen, met andere woorden, christen-democratische ministers op zijn vroegst eerst na het besluit tot contra-signering hun ontslag nemen, zodat het contraseign niet meer is tegen te houden

en het ontwerp tot wet wordt? Het gekrakeel tussen partijen terzijde latend,<sup>42</sup> verwijzen wij aanstonds naar de officiële exegese in het eindrapport van de heren Veringa en Den Uyl aan het staatshoofd. Daar luidt het:

'Een besluit tot contra-signering van een door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard wetsontwerp wordt door het kabinet niet genomen ongeacht de inhoud. Het advies van de Raad van State, de ontwikkeling in opvattingen over het abortus-vraagstuk bij de partijen wier geestverwanten in het kabinet zitting hebben en het besef dat een herziening van de wettelijke regeling noodzakelijk is, dienen als belangrijke toetsingscriteria beschouwd te worden. Dit behoeft niet noodzakelijkerwijs tot een eensluidend oordeel te leiden. In de uiterste consequentie zou dat immers betekenen, dat alnog een gemeenschappelijk inhoudelijk standpunt zou moeten worden bereikt dat eerder ondanks serieuze pogingen niet in een kabinetsvoorstel kon worden neergelegd. In het kader van de besluitvorming omtrent contra-signering van een door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard wetsontwerp zal uiteindelijk ieder van de leden van het kabinet van onderscheiden politieke herkomst zelf tot de conclusie moeten komen of medewerking aan het tot wet worden van het voorstel naar de letter en de geest van dit convenant verantwoord moet worden geacht. In de afweging zullen uiteraard ook een rol spelen de zwaarwegende gevolgen die het besluit, juist gezien de inhoud van het wetsontwerp kan hebben voor de samenwerking tussen regeringspartijen. *Die samenwerking zal, zoals uit het voorgaande volgt, verbroken kunnen worden nadat de besluitvorming over het verlenen van contraseign op een door de Staten-Generaal aanvaard wetsontwerp heeft plaatsgevonden. Geen lid van het toekomstige kabinet zal het totstandkomen van die besluitvorming kunnen blokkeren*' (curs. J. v. d. B.).<sup>43</sup>

Dus toch?

Gezien de exegese die Veringa en Den Uyl geven van de abortus-paragraaf (die overigens letterlijk werd overgenomen in het accord tussen CDA en VVD), lijkt het erop dat een meerderheid in het kabinet — eventueel van specifieke politieke samenstelling — een beslissing zal kunnen nemen, zonder dat de minderheid — evenzeer van specifieke samenstelling — zulk besluit onmogelijk kan maken. Het gaat hier om een tegelijk ongebruikelijke en ingewikkelde procedure, lopend van een mislukte poging van het kabinet, via een parlementair initiatief naar een beslissing over het contraseign. Toch is de beoordeling ervan interessant, omdat deze procedure wellicht als een precedent zou kunnen worden beschouwd.

Geen wonder, dat aan het abortusconvenant grote aandacht is gegeven en niet alleen om redenen gelegen in het probleem op zichzelf. Prakke lijkt, in een lucide analyse, de ballon overigens weer door te prikken. Zijn stelling luidt:

'Bekrachtiging van een door de Staten-Generaal aanvaard initiatiefvoorstel inzake abortus is door de conclusies van Veringa niet gegarandeerd. Indien na een daartoe strekkend kabinetsbesluit het kabinet demissionair wordt, kan de

bekrachtiging door het CDA worden geblokkeerd wanneer hetzij op het departement van Volksgezondheid, hetzij op dat van Justitie, of natuurlijk op beide, een CDA-bewindsman zetelt. Worden beide genoemde departementen door bewindslieden van PvdA of D'66 beheerd, dan kan de bekrachtiging op hun voordracht terstond, d.w.z. buiten de behandeling van de kabinetscrisis om, worden geëffectueerd'.<sup>44</sup>

Indien men zich realiseert, dat op 24 oktober 1977 — in de fase Vrolijk-Verdam van de kabinetsformatie — werd overeengekomen dat het CDA Justitie zou bezetten en de PvdA Volksgezondheid, dan krijgt Prakke's conclusie een meer dan theoretisch belang. In wezen is er bovendien weinig veranderd sedert er een andere regeringscombinatie is gekomen dan iedereen op 24 oktober voor waarschijnlijk hield. Immers, nu de abortusparagraaf letterlijk is overgenomen als onderdeel van het regeeraccord van CDA en VVD, is opnieuw een politieke meerderheid in het kabinet geëgitimeerd eenzijdig een besluit vast te stellen, maar blijft ook de positie van de respectieve ministers van Justitie en Volksgezondheid van essentieel belang. Ook in de coalitie van CDA en VVD wordt Justitie door een christen-democraat bezet, terwijl aan de VVD de portefeuille van Volksgezondheid is toegewezen.

Wat is er nu zo belangrijk aan de positie van genoemde portefeuillehouders? Daartoe geeft Prakke een beschrijving van de beslissingsprocedure vanaf het ogenblik dat de Eerste Kamer een initiatief-ontwerp van wet heeft aangenomen. Die beschrijving zal hier korthedshalve niet worden overgenomen. Van belang is, dat nadat de Ministerraad — al dan niet bij meerderheid van stemmen — heeft besloten tot bekrachtiging, de eerst verantwoordelijke minister(s) het ontwerp doorzenden naar de Koningin met een door hen ondertekend verzoek het wetsontwerp te bekrachtigen. Heeft vervolgens de Koningin in het voorstel 'bewilligd', dan geven diezelfde ministers hun contraseign. Het formuleren van dit verzoek aan de Koningin kan de betrokken minister niet worden afgedwongen en het opstellen ervan kan evenmin — Prakke toont dat overtuigend aan — worden overgenomen door een willekeurige collega, noch zelfs door de minister-president. Met andere woorden: de crisis ontstaat in het treurigste maar door progressieven vooronderstelde geval, aanstonds na de kabinetsbeslissing over de voordracht aan HM en vervolgens weigert minstens één der naast betrokken ministers — en hij heeft daartoe het recht — zulk een voordracht te tekenen. Op dat moment wordt het besluit, op de gebruikelijke wijze, onderdeel van de kabinetscrisis.

De enige uitweg zou zijn, dat de meest betrokken ministers beiden tot PvdA of D'66 behoren, aldus Prakke, omdat dan uitvoering van de kabinetsbeslissing kan plaats vinden.

Het aantal voorwaarden voor een geslaagde 'meerderheidsbeslissing' naar het nu bekende model is wel heel groot geworden: kabinet zelf niet geslaagd;

Kamermeerderheden in twee instanties wel; gunstig advies van Raad van State; meerderheidsbeslissing en voorradige ministers voor een voordracht aan HM.

Maar dan komt de laatste voorwaarde: een Koningin die bereid is, hangende een crisis over een zeer delicaat punt, te tekenen en die dus praktisch bereid is positie te kiezen in een politiek conflict. De voorwaarden waren al niet gering, maar nu wordt bovendien ten aanzien van het koningschap een zware wissel getrokken op de loyaliteit van degenen die werden 'overruled'. Zolang er een monarchie is, behoort men die niet in zo'n onmogelijke constitutionele positie te brengen. Prakke ziet overigens redenen om toch maar toe te laten, dat de procedure zo wordt afgewikkeld.<sup>45</sup>

Veringa, de gewezen informateur, heeft zich over Prakke's analyse, die hij als zodanig niet bestrijdt, als volgt uitgelaten:

'Ik zou op dit punt slechts willen opmerken, dat geen van de partners in het convenant er twijfels over heeft laten bestaan, dat het niet willen blokkeren van het contraseign *mede* inhoudt *het bevorderen* van de publicatie van de wet in het Staatsblad. Dat betekent, dat de zich van het wetsontwerp distancierende ministers voornemens waren aan de Koningin niet slechts hun portefeuille ter beschikking te stellen, doch om daadwerkelijk ontslag te vragen, zodat (vanuit het demissionaire rompkabinet) een nieuwe minister van Justitie en/of Volksgezondheid zou kunnen worden benoemd'.<sup>46</sup>

Veringa vindt dit alles aanvaardbaar omdat zulks door de fracties van te voren is overeengekomen. Kennelijk zou dat ook de Koningin moeten legitimeren tot ondertekening.

Toch blijft het een vreemde procedure, ook al is daartoe afgesproken, om een coalitiekabinet in een belangrijke zaak te doen beslissen met meerderheid van stemmen alsof het een pure verzameling individuen omvat. Een kabinet is echter een orgaan dat — zeker als het gaat om gewichtige beslissingen — is opgebouwd uit groepen ministers die behalve zichzelf en hun departement ook hun partij vertegenwoordigen.

De tournure van Veringa is net zo bizar als die van Van der Grinten, maar dan in omgekeerde richting. De Kamer beslist in belangrijke kwesties dikwijls individueel, maar Van der Grinten maakte er een corporatieve verzameling van louter fracties van. Veringa doet alsof een kabinet van ministers individueel kan beslissen, terwijl dat in belangrijke gepolitiseerde kwesties nauwelijks denkbaar is.

Vooraf Veringa introduceert een mechanisme van besluitvorming dat, reeds nauwelijks te hanteren in de abortuskwestie, de besluitvorming in coalities vrijwel onbeheersbaar maakt, zodra kwesties als die van de abortus vaker aan de orde komen. Het ziet er naar uit, dat de Nederlandse politiek in de komende jaren inderdaad met meer kwesties te maken zal krijgen die qua probleem-

stelling en verschil van opvatting sterk lijken op de abortuskwestie.<sup>47</sup> De 'Veringa-formule' kan dan als een precedent gaan werken. Derhalve is het hoogst twijfelachtig of het ooit tot uitvoering van de 'Veringa-formule' zal komen.

Dat neemt overigens niet weg, dat Veringa een serieuze poging heeft gedaan om een formule te ontwikkelen voor kwesties waarin kabinetsmeerderheid en Kamermeerderheid van elkaar in opbouw verschillen. Dat komt natuurlijk wel vaker voor,\* maar zelden in kwesties die tegelijk zo principieel zijn en blijkbaar ongeschikt voor compromisvorming. Veringa's oplossing moge inadequaat zijn, een geschikter procedure is nog niet gevonden.

Het Nederlandse politieke stelsel blijkt zich tot op de dag van vandaag nauwelijks te lenen voor een rigide hantering van het meerderheidsprincipe dat een essentieel — maar lang niet het enige — onderdeel uitmaakt van de democratie. Kiezersuitspraken zijn zelden als zodanig uit te leggen. Kamermeerderheden zijn in Nederland nogal diffuus van aard en snel voor verschuiving vatbaar. Het meerderheidsbeginsel functioneert in de 'corporate democracy'<sup>48</sup> die een kabinet vormt vrijwel in het geheel niet.

Sterker nog: een rigide hantering van een beroep op 'de meerderheid' blijkt in de Nederlandse situatie het tegendeel op te roepen van wat wordt beoogd: ze roept 'wraakgevoelens' op en behoeft het tegendeel te bewijzen bij tot slachtoffer geworden minderheden of — relatief snel te vormen — coalities daarvan. Dat is precies wat de Partij van de Arbeid heeft ondervonden tijdens de jongste kabinetsformatie. Dat geldt ook voor situaties waarin de 'meerderheidsstrategie' vooral dient voor electorale doeleinden; waarbij, met andere woorden, de eis van een meerderheid in het toekomstig kabinet voornamelijk beoogt het eigen electoraat te mobiliseren. Als zodanig wordt de 'meerderheidsstrategie' bepleit door Van den Doel. Zijn betoog kan als volgt worden samengevat:

Den Uyl moest wel pleiten voor een blijvend overwicht van progressieven in het kabinet. Als hij dat niet had gedaan, dan zouden kiezers van de PvdA naar links (PPR, PSP, CPN) zijn uitgeweken en naar rechts (CDA). Nu trok, conform de opvattingen van Downs en de zijnen, een groot aantal kiezers zowel van links als vanuit het midden — v. d. Doel noemt hen 'links-confessionele' kiezers — naar de PvdA om zeker te zijn van voortzetting van het beleid van het kabinet-Den Uyl.<sup>49</sup>

Afgezien daarvan, of de theorieën van Downs zo gemakkelijk zijn over te planten naar de Nederlandse situatie; afgezien vooral van de vraag of beleids-

\* Men denke slechts aan de kwestie van de aankoop der F-16 in 1975, waarbij het kabinet (KVP-ARP-PvdA-PPR-D'66) steun kreeg van een parlementaire meerderheid bestaande uit KVP, ARP, CHU, VVD en de kleine rechtse partijen.

preferenties zo'n belangrijke rol spelen in het kiesgedrag,<sup>50</sup> Van den Doel laat na zijn reconstructie van het kiesgedrag empirisch te toetsen.

Uit Daudts rapport in 'De Nederlandse Kiezer 1977'<sup>51</sup> (waarbij ook van de cijfers van Intomart gebruik wordt gemaakt) blijkt echter zeer duidelijk, dat als de PvdA het van het door Van den Doel geschetste kiezersverkeer had moeten hebben, verlies haar deel was geweest. Per saldo verloor de PvdA meer aan het CDA dan het er van 'links' bij kreeg. De winst kwam van nieuwe kiezers en thuisblijvers bij vorige verkiezingen.

Meerderheden in Nederland bestaan, zowel onder de kiezers als onder Kamerleden en ministers, bij de gratie van een zekere 'tolerantiemarge' meer dan dankzij eendracht in voorkeur. De Nederlandse kiezer legt zich daar blijkbaar gemakkelijker bij neer dan althans een deel van zijn politieke elites. Waarschijnlijk is hij zich — al dan niet intuïtief — er meer van bewust dat de Nederlandse politieke constellatie, gebouwd op in hun kern stabiele minderheden, een langer en taaier leven heeft, dan politieke vernieuwers van de jaren zestig hebben willen (doen) geloven.

Van de drie bronnen van ergernis onder die vernieuwers zijn er twee onverminderd blijven voortbestaan: nog steeds leiden verkiezingen niet tot een keuze voor een bepaalde kabinetscoalitie; nog steeds duren kabinetsformaties in Nederland lang, nu zelfs langer dan ooit, omdat bij de records van 1972 en 1977 ook de onverwerkte frustratie van de vernieuwers een rol van betekenis speelde. Het derde voorwerp van ergernis: het wisselen van coalitie zonder verkiezingen, zoals tussen 1963 en 1967 twee keer plaats had, lijkt allerwege de kwalificatie van 'onvriendelijke daad' jegens de democratie te hebben gekregen.

Afgezien van de taaierheid van het politieke bestel is het de vraag of deze eigenaardigheden — eventueel tekorten — in de Nederlandse democratie haar belangrijkste problemen vormen: of de Nederlandse democratie, evenals die in andere landen, niet wordt bedreigd door heel andere factoren, waartegenover de hierboven omschreven kwalen zijn te kwalificeren als 'betrekkelijke kleinigheden'.<sup>52</sup>

Dat neemt niet weg, dat de ene minderheid de andere niet is. Groepen als de Partij van de Arbeid die grondige hervormingen in de samenleving willen, worden per definitie gefrustreerd door het incrementele karakter van de veranderingen die zij in kabinetscoalities kunnen bewerkstelligen. De verleiding in de 'rank and file' van zulk een partij wordt dan sterk om die frustratie te projecteren op de partners in het kabinet. Als die er niet zouden zijn, zou het mogelijk zijn drastischer hervormingen door te voeren. Hoe weinig het aan de begrijpelijke frustratie afdoet, de analyse der oorzaken is al te geïsoleerd Nederlands. Socialistische meerderheden elders, als in het Verenigd Koninkrijk en Zweden, komen zelden tot meer dan incrementele resultaten, omdat

de democratie meer omvat dan een parlementaire meerderheid.<sup>53</sup> Bovendien blijven het diffuse meerderheden, omdat het verschil in opvattingen zoals dat in Nederland tussen partijen bestaat zich verplaatst naar intenser vleugelvorming binnen partijen.

Als Karl Popper<sup>54</sup> gelijk heeft dat de democratie, zoals wij die kennen, in essentie van elk ander stelsel verschilt naar de mate waarin slecht of malafide opererende bewindvoerders uit hun ambt te verwijderen zijn, zonder geweld of bloedvergieten, en te allen tijde vervangbaar, mag Nederland worden gerekend tot, verhoudingsgewijs, één der meest democratische stelsels. Dit te meer, omdat in weinig landen de parlementaire oppositie zo'n bedreigende factor vormt voor de kabinetscoalitie, waarvan een deel telkens geneigd is te pacteren met die oppositie.

Het Nederlandse bestel kent bovendien een relatief grote stabiliteit door het merkwaardige evenwicht tussen te allen tijde voor wijziging vatbare meerderheden binnen het parlement enerzijds en even labiele kabinetscoalities anderzijds. Een bestel voorts, dat waarschijnlijk heel goed is opgewassen tegen wat minder stabiliteit in het kiezerscorps dan Nederland tussen 1918 en 1966 heeft gekend.

Een op het oog paradoxaal bestel, dat — als alle werkelijkheid — weinig beantwoordt aan normen van politieke en wetenschappelijke esthetiek, bij voorbeeld over het begrip 'meerderheid'. En wat dan nog?

## Noten

- 1 Zie voor een algemeen overzicht: H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse Politiek*, Assen, Van Gorcum, 1974. Daarnaast is over de positiebepaling van politieke vernieuwers veel te vinden in de themanummers over politieke vernieuwing in *Oost-West* (september 1968) en *Civis Mundi* (juli/augustus 1971 en mei 1975). De meerderheidsconceptie krijgt veel aandacht in E. van Thijns artikel 'Van partijen naar stembusaccorden' in *Partijvernieuwing*, Amsterdam, Arbeiderspers, 1967.
- 2 Vgl. A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, De Bussy, 1976<sup>2</sup>, vooral de hoofdstukken 7, 8 en 9, alsmede H. Daalder, O.C., hoofdstuk I.
- 3 Zie: A. Lijphart, Politieke verandering en politieke vernieuwing, in: *Civis Mundi*, jg. 10, nr. 7/8, juli/augustus 1971, p. 346 e.v.
- 4 Zie: *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1974-1975, nr. 14 (21-23 januari 1975), p. 2275 e.v.
- 5 *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, nr. 6 (16-19 januari 1978), p. 348.
- 6 Geciteerd door A. M. Donner in *AR-Staatkunde*, jg. 48, 1/2, jan./febr. 1978.
- 7 Liberalen en socialisten voerden beiden twee verkiezingsleuzen in 1913: 'Staatspensioen en algemeen kiesrecht'. Die twee punten werden ook opgenomen in het regeringsprogramma van het kabinet-Cort van der Linden, waaraan de socia-

- listen overigens niet deelnamen. Cort rechtvaardigde zijn beroep op de 'Volks-wil' met het argument dat een meerderheid van kiezers op SDAP en liberalen de twee hoofdpunten van beider verkiezingscampagne hadden onderschreven. Zie P. J. Oud, *Honderd Jaren*, Van Gorcum, 1947, hoofdstuk XV.
- 8 *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, nr. 6 (16-19 januari 1978), p. 402.
- 9 'De Nederlandse Kiezer 1967', Amsterdam, Agon-Elsevier 1967; De Nederlandse Kiezer 1971 in: *Acta Politica*, jg. VII, afl. 1, januari 1972; *De Nederlandse Kiezer 1972 en De Nederlandse Kiezer 1973*, Alphen a/d Rijn, Samsom, 1972/1973; *De Nederlandse Kiezer 1977*, Voorschoten, VAM, 1977, verder af te korten als *NKO* en het bijbehorende jaartal.
- 10 *NKO-1967*, vraag 40 (p. 62); *NKO-1971*, vraag 57 (p. 141); *NKO-1972*, vraag 63 (p. 83); *NKO-1977*, tabel 20.6, p. 174, (de letterlijke tekst van de vraag ontbreekt in 1977).
- 11 Deze blijkt, onder andere, uit de conclusies bij tabel 20.6 waar van de VVD wordt gezegd 'dat (zij) bij de eerste drie keuzen van het electoraat nauwelijks aan bod (komt)'. Dit, terwijl bij eerste en tweede keuze de VVD aanzienlijk meer voorkeur geniet dan D'66 en als tweede keuze slechts in geringe mate afwijkt van de PvdA. En wat te denken van een zin als: '(Ten tweede) vormen PvdA en VVD zich in een gezamenlijke polarisatie-strategie met minstens twee belangrijke gevolgen, te weten een duidelijker keus voor de kiezers tussen links en rechts en een bespoediging van de neergang van de confessionele partijen'? Het zijn slechts twee voorbeelden uit de vele, *NKO-1977*, hoofdstuk 20, p. 167 e.v.
- 12 *NKO-1973*, p. 28-30.
- 13 Zie: bijvoorbeeld *NKO-1977*, hfdst. 13 (p. 103 e.v.) en J. J. A. Thomassen, *Kiezers en gekozenen in een representatieve democratie*, Alphen a/d Rijn, Samsom, 1976, hoofdstuk 8
- 14 H. Daudt, De politieke toekomst van de Verzorgingsstaat, in: J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt (red), *De Stagnerende Verzorgingsstaat*, Meppel, Boom, 1968, p. 189 e.v.  
Zie ook: H. Daudt, Problemen bij de coalitievorming in de Nederlandse politiek, in: *Socialisme en Democratie*, jg. 34, nr. 3, maart 1977.
- 15 *Witte stukken Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, 14.600, nr. 4, p. 73.
- 16 *Handelingen Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, nr. 6 (16-19 januari 1978), p. 332.
- 17 In 1939 maakte aanneming van een motie, ingediend door de fractievoorzitter der RKSP, Deckers en gesteund door RKSP, Vrijzinnig-Democraten en SDAP een eind aan het zojuist opgetreden vijfde kabinet-Colijn. Zie: P. J. Oud, *Het Jongste Verleden, deel VI*, Assen, Van Gorcum, 1968<sup>2</sup>, hoofdstuk 6.
- 18 Brief van drs. Ed. van Thijn aan de informateur d.d. 29 november 1977. Uitvoerig geciteerd in: Ed. van Thijn, *Dagboek van een onderhandelaar*, Amsterdam, Van Gennep, 1977, p. 295.
- 19 Zie b.v. P. J. Oud, *Constitutioneel Recht, deel I*, Deventer, Kluwer, 1967<sup>2</sup>, p. 476 e.v.  
E. van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1977<sup>0</sup> p. 59.  
V. d. Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1977<sup>0</sup>, p. 318 e.v.
- 20 F. J. F. M. Duynstee, *De Kabinetsformatie 1945-1965*, Deventer, Kluwer 1966,

- passim.
- 21 T. Koopmans, *Compendium van het Staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 1976<sup>2</sup>, hoofdstuk IX.
- 22 Zie b.v. het commentaar van F. J. F. M. Duynstee in 'De Telegraaf' van 8 en 9 december 1977
- 23 *Witte stukken Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, 14.600, nr. 4, p. 73.
- 24 J. Wessel, Beleidsovereenkomsten en andere afspraken in de publieke sfeer, in: *Beleidsakkoorden*, pre-adviezen Staatsrechtconferentie 1977, Utrecht 1977.
- 25 Een sterk voorbeeld daarvan vormde de pure procedure-afpraak in het Accoord van Wassenaar over de kwestie der reclame in de televisie. Zie daarover: W. Drees, *De Vorming van het Regeringsbeleid*, Assen, Van Gorcum, 1965, p. 5 e.v.
- 26 Zie: J. J. Vis, *Kabinetsformatie 1973, De Slag om het Catshuis*, Utrecht, Spectrum, 1973.
- 27 Van de acht bewindslieden in het kabinet-Den Uyl, die de sociaal-economische sector beheerden, kwamen er zes uit christen-democratische kring. Van hen waren er vijf lid van de KVP. Zie voor meer gegevens over de personele verdeling naar beleidssector: J. Th. J. van den Berg, Het kabinet-Den Uyl en zijn politieke omgeving, in *Civis Mundi*, jg 15, nr. 6, november 1976.
- 28 Interview van Ischa Meijer met drs. J. P. A. Gruijters in: *HP*, 6 november 1976.
- 29 Zie, bijvoorbeeld, M. C. Burkens, De kabinetsformatie 1977, deel II, de vorming van een CDA/VVD-kabinet, in *Nederlands Juristenblad*, jr. 53, 14 januari 1978, p. 30.
- 30 *Witte stukken Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, 14.600, nr. 4, p. 71.
- 31 Advies van de voorzitter der Tweede Kamerfractie van het CDA aan HM de Koningin, d.d. 5 november 1977.
- 32 Mr. J. A. W. Burger, Den Uyl: demissionair!, in: *Socialisme en Democratie*, jg. 34, nr. 4, april 1977, p. 147 e.v.
- 33 Burger, o.c., p. 147-148.
- 34 Ed. van Thijn, o.c., p. 20 e.v.
- 35 De volledige tekst van het reglement is te vinden in het jaarlijks verschijnende 'Parlement en Kiezer', Den Haag, Nijhoff; ook in: J. Th. J. van den Berg en J. J. Vis, *Parlement en Politiek*, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1978<sup>2</sup>, p. 146 e.v.
- 36 Dat gebeurde, bijvoorbeeld, in 1948 toen in het eerste kabinet-Drees de KVP zes ministers kreeg en de PvdA vijf, maar het voorzitterschap werd toegewezen aan de socialist Drees. Zie voor de samenstelling der kabinetten sedert 1848 het jaarlijks verschijnende 'Parlement en Kiezer'.
- 37 Naar de inhoud gemeten waren de ministers van ARP en KVP het met elkaar eens, maar de ministers uit de ARP weigerden het op een kabinetscrisis te laten aankomen.
- 38 Zie *NKO-1977*, hoofdstuk 10.
- 39 Het gaat hier niet om formeel staatsrecht, maar om geleidelijk gegroeide gewoonten of wat in het staatsrecht ook wel heet: 'gedragsregelmaat'.
- 40 *Witte stukken Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, 14.600, nr. 4, p. 50.
- 41 Zie daarover: R. B. Andeweg, K. Dittrich, Th. van der Tak, *Kabinetsformatie 1977*, Leiden, Vakgroep Politieke Wetenschappen, 1978, p. 48 e.v.
- 42 *Witte stukken Tweede Kamer*, zitting 1977-1978, 14.600, nr. 4, p. 47.
- 43 L. Prakke, De abortusconclusies van Veringa, in: *Nederlands Juristenblad*, jg. 52, 5 november 1977, p. 945.

- 45 L. Prakke, o.c., p. 950.
- 46 G. Puchinger, Gesprek met dr. G. H. Veringa, in: *AR-Staatkunde*, jg. 48, nr. 1, januari/februari 1978, p. 45.
- 47 Men denke hierbij aan politiek actueel geworden kwesties als de euthanasie, het huwelijk, de juridische gelijkstelling van duurzame heterosexuele en homofiele relaties en de pornografie. Zie: J. Th. J. van den Berg, Gebrek aan politieke vernieuwing fataal, in: *NRC-Handelsblad*, 29 oktober 1977.
- 48 De term is van R. A. Dahl die deze gebruikt in zijn beschouwing over bedrijfsdemocratie in: *'After the Revolution?, authority in a good society'*, New Haven/London, Yale University Press, 1970, p. 67 e.v.
- 49 Hans van den Doel, *Het biefstuksocialisme en de economie*, Utrecht, Spectrum, 1978, p. 131 e.v.
- 50 Quod non; zie: J. J. A. Thomassen, *Kiezers en gekozenen in een representatieve democratie*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1976, vooral p. 108.
- 51 *NKO-1977*, hoofdstuk 17. Van den Doel's redenering wordt daardoor een schoolvoorbeeld van het sofisme, dat — geparafraseerd — gaat als volgt: 'Ik pas in mijn jas; mijn jas past in mijn koffer; dus pas ik in mijn koffer'.
- 52 Over — overigens niet-typisch Nederlandse — problemen van de democratie: J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt (red.), *De stagnerende Verzorgingsstaat*, Meppel, Boom, 1978 en H. Daudt en E. v. d. Wolk (red.), *Bedreigde democratie*, Assen, Van Gorcum/Intermediair, 1978.
- 53 Vgl. Ch. Lindblom, The science of muddling through, in: R. E. Wolfinger, *Readings in American political behavior*, Englewood Cliffs, NY, Prentice Hall, 1966, p. 211 e.v.
- 54 Karl Popper, *The open society and its enemies*, Vol. I, ch. 7, p. 126/127.

## Onderzoek

### The structure of the progressive-conservative controversy

#### II: A structural analysis of ideological developments in the Netherlands, 1970-1975\*

C. P. Middendorp

### 1 Introduction

In the first paper in this series (Middendorp, 1978a) we have seen that the rationales which were developed in Middendorp (1978) in order to explain the structures of the progressive-conservative controversy in the philosophical and ideological domains in the Dutch population in 1970 could generally not be confirmed.

These rationales were two generalizations of Kerlinger's (1967) theory of the criteriality of attitudinal referents. In stead of the predicted 2- and 3-dimensional structures at the ideological and philosophical levels, respectively, we found, using referents of attitudes as stimuli, *one liberal-conservative* dimension — in stead of separate liberal and conservative ones, as would have been predicted by *one* generalization of Kerlinger's theory — and *two progressive* dimensions, of which one can be interpreted as anti-liberal (in the classical economic sense): *socio-economic left-wing* and, the other as anti-conservative: *non-economic libertarianism*. Thus, on the 'conservative-liberal' side, the referents which, according to the *other* generalization of Kerlinger's theory, should be opposed to progressive referents along separate economic and non-economic dimensions *collaps* on *one* new dimension. (In addition there appeared a non-ideological 'populism' dimension, which it not relevant to our present purposes).

We will not go any further into a discussion of these results here. In the pre-

\* This study is based on a (partial) replication (see Middendorp, 1976, 1977a) of my study 'Progressiveness and Conservatism' (Steinmetz Archives nr P0079; see Middendorp, 1978).

It has been carried out in the context of a broader trend-analytical design. This replication ('Culturele veranderingen in Nederland, 1958-1975; Steinmetz Archives nr P0216) has been financed by, and carried out in close cooperation with, the Sociaal en Cultureel Planbureau, in particular Dr. J. Becker and Dr. A. Nauta. Preliminary reports based on the trend study have been published in the Sociaal en Cultureel Rapport (1976, 1978) and in Becker et. al. (1977) and will be published in Becker et. al. (1978). A final report is forthcoming.