

De organisatie van de macht: het taaiste wat er is

Hans Righart

Toen ik de aankondiging van het symposion 'De Dag van de Staatsinrichting' op een poster zag, dacht ik: dat klinkt goed. Feestelijk en plechtig tegelijk. Het jaar van de staatsinrichting zou nog flinker zijn geweest, maar een dag is ook al heel mooi. Toch stemde die aankondiging mij tegelijkertijd nadenkend. Want alles waar een dag of een jaar voor georganiseerd wordt, daar is iets mee aan de hand; dat is niet in orde en verdient onze aandacht, ons geld of allebei, of het nu gaat om ouderen, dieren, vrouwen, hart- en vaatziekten, het milieu of de homoseksuele medemens. En ik wil er wat om verwedden dat er ook met de staatsinrichting iets mis is.

Dit artikel is een bewerking van de lezing van prof.dr. Hans Righart op 21 april 1994 ter gelegenheid van de door de VGN georganiseerde Dag van de Staatsinrichting.

Een aantal jaren geleden moest ik in Utrecht het programma voor mijn kersverse specialisatie Politieke Geschiedenis in elkaar zetten. Omdat ik vond dat de inrichting van ons staatsbestel tot de essentialia van de politieke geschiedenis behoort, besloot ik ook een cursus staatsinrichting te programmeren. Ik heb lang over de titel van de cursus nagedacht, aangezien ik al een vaag voor gevoel had dat dit niet het meest wervende programma-onderdeel zou zijn. Het avontuurlijkste dat ik kon bedenken was: 'het schip van staat'.

De belangstelling was ondanks deze opwindende titel bedroevend: voor het schip van staat monsterden welgeteld drie lichtmatrozen aan. Het schip is nooit uitgevaren en ik besloot pas weer enige aandacht aan het onderwerp staatsinrichting te geven, zodra mijn afdeling qua studentenaantallen uit de gevarenzone zou zijn.

Docenten in het voortgezet onderwijs kunnen zich die luxe niet veroorloven, vrees ik; zij gaan echt een jaar van de staatsinrichting tegemoet en - erger nog - hun leerlingen ook.

Leerlingen interesseren zich, net als mijn studenten politieke geschiedenis, waarschijnlijk niet voor staatsinrichting. Daarin verschillen zij overigens niet van de meeste burgers. Ik zou niet graag op de Amsterdamse Pont over het IJ, waar iedere woensdagochtend via de radio de vox populi te

horen is, vragen naar de kiesprocedure voor de Eerste Kamer, de betekenis van het initiatiefrecht of het principe van evenredige vertegenwoordiging. En in mijn somberste uren denk ik ook wel eens dat ook politici - met uitzondering van Hans van Mierlo natuurlijk - de inrichting van ons staatsbestel geen bal interesseert. Twaalf jaar Lubbers aan de macht hebben het beginsel van het dualisme tot een schimmige herinnering gemaakt.

In het voorjaar van 1994 kritiseerde NRC-columnist Heldring op ongewoon hardhandige wijze de toenmalig minister-president. Aanleiding was de inderdaad treurige vertoning rond de IRT-kwestie, waarbij van te voren al vaststond dat geen van de twee verantwoordelijke bewindslieden de rekening van dit wanbeleid zou betalen door op te stappen en minister van Thijn een ambtsbericht mocht ontvangen van *burgemeester* van Thijn. Alsof hij een goal had gescoord stak de minister-president na afloop van het debat de handen in de lucht.

'Eens te meer bleek dat minister Lubbers de staatsrechtelijke portee van politieke zaken niet begrijpt of - dat zou nog erger zijn - onbelangrijk vindt', aldus Heldring.

Slechts enkele weken voor de IRT-affaire had een andere CDA-minister met een amice-briefje aan zijn collega van economische zaken een onwelriekend staaltje van politiek cliëntelisme ten beste gegeven. Het oordeel van de minister-president spotte opnieuw met alle staatsrechtelijke mores: minister Bukman had fouten gemaakt, maar was niet fout geweest.

En een laatste voorbeeld van staatsrechtelijk wangedrag: kort voor de Tweede Kamerverkiezingen in mei van het vorig jaar werd bekend dat het CDA het principe van de voorkeurstem negeerde. Wie op de lijst van die partij kwam te staan, was gebonden aan een partijrichtlijn die voorschreef dat indien men een kamerzetel met voorkeurstemmen wist te bemachtigen, men verplicht was deze zetel af te staan aan collega-kandidaten die hoger op de lijst geplaatst waren.

kleio

nummer 1/95
pagina's 14 en 15

Men kan zich afvragen of deze gang van zaken, waartegen de Kiesraad formeel geprotesteerd heeft - niet een gemaskeerde reddingsactie was voor de bekendere namen op de kieslijst, toen duidelijk werd dat ook het CDA ten prooi gevallen was aan de luimen van de zwevende kiezer.

Het Athene aan de Noordzee

Met de kanttekening dat er na bijna dertig jaar D66 nog een hoop mooi werk te doen is op het terrein van de staatkundige gezondmaking van Nederland, verwissel ik de actualiteit even voor de geschiedenis.

Er bestaat in ons land een geliefkoosd zelfbeeld, waarin Nederland geportretteerd wordt als een bastion van de democratie, een soort Athene aan de Noordzee. Is onze natie niet opgerezen uit de strijd tegen de tyrannie van het Spaanse absolutisme; was ons land niet reeds in 1848 in het bezit van een van de modernste grondwetten van Europa? Zijn wij in onze omgangsvormen, waarbij iedereen ongevraagd tegen elkaar jijft en jouwt, niet het meest egalitaire volk ter wereld? Is het hebben van kapsones niet het ergste verwijt dat een Nederlander kan treffen en dankt onze vorstin niet haar grote populariteit aan de mythe dat zij eigenlijk een hele gewone vrouw is, die door Jan Rap en zijn maat zomaar op straat gekust mag worden?

Het is zoals reeds opgemerkt een geliefkoosd zelfbeeld en ook menige eerstejaars student koestert het als een prettig axioma. Daarom heb ik er aardigheid in om al in een van eerste hoorcolleges erop te wijzen dat de invoering van het algemeen mannenkiesrecht in 1917 het resultaat was van een ordinaire koehandel tussen vooruitstrevend liberalen en confessionelen. Het algemeen mannenkiesrecht werd immers op de christelijke partijen afgekocht met de volledige financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs. Tot dat moment hadden katholieken en protestanten vooral dwarsgelegen in het streven naar de democratisering van Nederland; ze waren ofwel gewoon tegen zoals de CHU en de meeste katholieke Kamerleden, of zij kwamen zoals Abraham Kuyper met onuitvoerbare en seksistische constructies als het huismanskiesrecht.

Iets wat ook lang niet iedereen weet is dat de ARP tot 1953 het passief vrouwenkiesrecht heeft afgewezen op grond van de redenering dat de politiek het natuurlijk domein van de man was.

Let wel: we schrijven 1953. Aan de vrouw, die door God geschapen was als een 'hulpe' van de man, kwamen volgens de antirevolutionaire mannenbroeders de zorg en trouw toe.

Tussen die uiterst moderne grondwet van 1848 en de invoering van het algemeen mannenkiesrecht liggen bijna zeventig jaar. Aan dat bijzonder langgerekte en uiterst moeilijke democratiseringsproces zou men de gedachte kunnen verbinden dat '1848' te vroeg voor Nederland is gekomen, dat die haast uit de lucht gevallen grondwet met andere woorden veel te modern was voor dit conservatieve en regenteske landje.

Deze gedachte is uitgewerkt door een van mijn Utrechtse voorgangers, professor Boogman, en ik heb vijf jaar geleden in mijn inaugurele rede *Politieke Cultuur: een Omgevingsverkenning* (1989) daarop voort proberen te bouwen door de antipapistische Aprilbeweging van 1853 te beschouwen als een kortsluiting tussen enerzijds een gemoderniseerde politieke structuur en anderzijds een politieke cultuur, die in feite nog niet rijp was voor het democratisch pluralisme dat die nieuwe grondwet impliceerde.

Zoals bekend ging het bij de Aprilbeweging om een protestantse protestactie tegen het voorgenomen herstel van de katholieke kerkhiërarchie. Dat herstel van de bisschoppelijke hiërarchie, dat menige dominee deed waarschuwen voor de terugkeer van inquisitie en brandstapels, was in feite niet meer dan een logisch gevolg van het grondwettelijke recht op vrijheid van vereniging.

Wie op grond van dit voorbeeld '1848' wil beschouwen als een soort politieke illustratie van de wet van de remmende voorsprong, begrijpt ook waarom '1917' zo lang op zich liet wachten.

Hoe het ook zij: het Athene aan de Noordzee kent in ieder geval een lange en taaie traditie in het beknotten van volksinvloed.

Zelfbestuur en staatsbeheer

Eerder dan de democratisering van Nederland had zich de verzuiling voltrokken. Dit religieus-culturele apartheidssysteem begon zich vanaf het laatste kwart van de vorige eeuw te ontwikkelen.

Onlangs heeft de Amsterdamse politicoloog Ido de Haan in zijn proefschrift *Zelfbestuur en staatsbeheer* (1994) die verzuiling geïnterpreteerd als een alternatief voor verstatelijking, een compromis tussen zelfbestuur en staatsbeheer, of, eenvoudiger gezegd: als een

burgerlijk-confessionele poging om de bemoei- en bedilzieke overheid op veilige afstand te houden.

Vanuit de tot dusver geleverde verklaringen voor de verzuiling valt tegen deze voorstelling van zaken heel veel in te brengen, maar dat laat ik in deze context even voor wat het is. Het volgende bezwaar is hier relevanter: wie de verzuiling voorstelt als een geslaagd compromis tussen staatsbestuur en zelfbeheer, toont wel heel weinig oog voor de negatieve effecten van de verzuiling; de verzuiling die het gezichtsveld van de gelovigen vernauwde tot de schotjes van de eigen gezindte en hen weinig mogelijkheden bood tot een ontwikkeling tot staatsburgers in een overstijgend nationale zin. Natiebesef en burgerschap moesten zich in Nederland binnen verzuilde kaders ontwikkelen en er was derhalve niet één nationaal besef, maar tenminste vier verzuilde nationale besefjes. Binnen de veilige beslotenheid van de eigen zuil konden katholieken, protestanten, socialisten en humanistisch georiënteerde liberalen ieder hun eigen versie van het vaderlands verleden en hun eigen rol daarin cultiveren.

Misschien is deze voorgeschiedenis van verkaveling en culturele segregatie een van de redenen waarom de sinds enkele jaren weer herleefde discussie over burgerschap zich zo moeizaam voltrekt.

Oudere politicologen als Lijphart en Daalder hebben er ook op gewezen dat in het verzuilde politieke bestel van Nederland de elites altijd een belangrijke rol hebben gespeeld. Vooral Lijphart heeft in zijn klassieke boek *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* de rol van de politieke elites sterk uitvergroot. Voortdurend waren zij, intensief met elkaar samenwerkend, erop uit crises te bezweren met het bekende gereedschap van depolitiserend, geheimhouding, commissarieel overleg en topberaad in gremia als de Stichting van de Arbeid en de SER. Voor de kiezersmassa's ruimde Lijphart geen grote plaats in; zij lieten zich als suffig toezien stemvee op de gewenste momenten door hun zuilelites mobiliseren. Van actieve en goed geïnformeerde burgers die zich betrokken voelen bij het openbaar bestuur, is in Lijpharts voorstelling in ieder geval geen sprake.

Deze politicologische schematisering doet de complexiteit van de historische werkelijkheid natuurlijk onrecht aan, al was het alleen al omdat in deze statische voorstelling van zaken de jaren zestig onbegrijpelijk worden. Toch wil ik Lijphart in zoverre wel bijvallen dat grote mannen en persoonlijk

Abraham Kuyper



Jhr. mr. A.F. de Savornin Lohman



Domela
Nieuwenhuis



Willem
Hubert
Nolens

leiderschap een veel belangrijker rol in de Nederlandse politiek spelen dan wij vaak geneigd zijn aan te nemen.

De zuilen en hun grote mannen

Het behoort - alweer - tot de prettige, maar bedrieglijke zelfbeelden van Nederland dat hier de politieke cultuur sterk inhoudelijk en zakelijk gericht is, over programma's en niet over mannetjes gaat. De historische en de hedendaagse waarheid is volgens mij echter anders. Persoonlijk lei-

ties van politieke leiders voortgebracht. De katholieken werden aangevoerd door respectievelijk Schaepman, Nolens en Romme; de gereformeerde mannenbroeders schaarden zich rond Kuyper, Colijn en Schouten; de grotendeels hervormde CHU-aanhang volgde De Savornin Lohman, De Geer en na de oorlog Tilanus; en het rode vaandel tenslotte werd gedragen door Domela Nieuwenhuis, Troelstra en Drees. Bij de veel individualistischer ingestelde liberalen was het politiek leiderschap aanvankelijk niet erg uitgesproken, maar opmerkelijk genoeg valt hun intellectuele *Verelendung* samen met de alleenheerschappij van de autoritaire Oud, die van de naoorlogse VVD een schrale éénmanspartij maakte.

Wie denkt dat deze portrettengalerij van politieke regenten na de wilde jaren zestig niet meer aangevuld is, komt bedrogen uit. De onder Toxopeus ingeslapen VVD werd door de jonge Wiegel in het begin van de jaren zeventig tot nieuw leven gewekt; bij de sociaal-democraten personifieerde Den Uyl zowel vernieuwing als continuïteit; en over de exponent van de staatkundige vernieuwing, D66, hoef ik natuurlijk niets te zeggen.

D66 is eigenlijk nog steeds een soort Lijst-Van Mierlo.

En de christen-democraten? Hier is het na de controversiële en polariserende Van Agt natuurlijk de super-pragmaticus Lubbers geweest die ervoor gezorgd heeft dat het aanvankelijk nog zeer kwetsbare CDA zich in het centrum van de macht kon handhaven. Onder zijn sterk integrerend leiderschap werden zowel de dreiging van een links-evangelisch dissidentisme, als het gevaar van een moralistische verrechtsing effectief ingedamd. Het CDA is voor haar succes veel afhankelijker van Lubbers geworden dan men zelf in de partij wil toegeven en het moment van de troonswisseling bleek een stap in een breed gapende electorale afgrond.

De verzuiling mag dan een vorm van zelfbestuur zijn geweest, maar of zij bevorderlijk was voor de ontwikkeling van een actief en nationaal georiënteerd burgerschap en een voortgaande democratisering van het staatsbestel, daarover heb ik sterke twijfels.

De jaren zestig

Toch zijn de jaren zestig te beschouwen als een duidelijke breuk in de twintigste-eeuwse politieke geschiedenis van Nederland. Men kan in deze omslag overigens een duidelijke relativisering van het belang van politieke elites zien. Zeker in een democratisch



Van een ingrijpende verandering in ons staatkundig bestel is nog niet veel gekomen.

kleio

nummer 1/95
pagina's 16 en 17

derschap heeft altijd al een zeer belangrijke rol gespeeld in de Nederlandse politiek. Dat was al zo tijdens het hoogtij van de verzuiling, maar - interessant genoeg - is het daarna ook zo gebleven.

De verzuiling laat zich goed rijmen met een sterk gepersonifieerd politiek leiderschap en iedere zuil heeft dan ook zijn eigen genera-

bestel hangt hun macht en legitimiteit immers af van de mate waarin zij bereid zijn aan te sluiten en zich te conformeren aan in de samenleving heersende noties van rechtvaardigheid en algemeen belang, aan bestaande symbolen en vocabulaires, kortom in zoverre de elites bereid zijn zich aan te passen aan de bestaande politieke cultuur. In de jaren zestig was er echter net als in de negentiende eeuw een frictie ontstaan tussen politieke *structuur* en de politieke *cultuur*, zij het dat nu niet de cultuur achterliep op de structuur, maar juist andersom het politieke gebouw volstrekt niet meer harmonieerde met de sinds de late jaren vijftig grondig veranderde politieke omgeving.

De jaren zestig beginnen in de Nederlandse politiek eigenlijk pas heel laat, zo vanaf 1966-1967. Dan pas begint de electorale afbraak van het confessionele machtsblok, dan pas ontstaan de nieuwe partijen zoals D'66, de PPR, DS'70 en het radicalisme van Nieuw Links. En op regeringsniveau beginnen de jaren zestig eigenlijk pas in 1973 met het kabinet-Den Uyl.

Je zou daarom misschien kunnen zeggen dat in de politiek de jaren zestig het laatst beginnen en het langst aanhouden: tot 1977 wanneer het rode kabinet met de witte rand vlak voor de finish ten val komt.

Maar dat de politiek in de jaren zestig een sterk vertraagde seismograaf van maatschappelijke verandering was, blijkt uit het feit dat in de economie en in de sociaal-culturele sfeer Nederland al veel eerder ingrijpende veranderingen doormaakt. Men denke aan de vanaf 1960 onstuimige groei van de reëel besteedbare inkomens, waarvoor televisies, auto's, wasmachines, koelkasten, pick ups en vacaties gekocht werden; of aan de toename van de vrije tijd, ook al vanaf 1960, de daling van de huwelijksvruchtbaarheid en de toename van het voorechtelijk seksueel verkeer, beide al vanaf 1956 zichtbaar; men denke aan het ontstaan van een jongeren-subcultuur met de onvermijdelijke seks en drugs en rock 'n' roll.

De politiek als vertraagd registrerende seismograaf, als secundair reagerend op maatschappelijke verandering, het tijdsverschil tussen een politieke cultuur en een politieke structuur, laten we dat eens als uitgangspunt nemen voor een analyse van de hedendaagse politieke situatie.

Zoals bekend heeft D66 sinds zijn geboorte gepleit voor een ingrijpende verbouwing van ons staatkundig bestel. Vergroting van de volksinvloed en een directere relatie tussen kiezer en gekozene, dat waren de belangrijkste idealen van de Democraten.

Het eerste zou moeten gebeuren door de introductie van plebiscitaire elementen zoals het referendum en een rechtstreekse verkiezing van de minister-president en burgemeesters; het tweede vooral door een terugkeer naar het in 1917 verlaten districtenstelsel.

De stormachtige vernieuwingsdrift kwam bovendien tot uitdrukking in het verlangen naar afschaffing van de Eerste Kamer en in de behoefte het verzuilde politieke bestel op te blazen. Uit de kaalslag zou een Angelsaksisch aandoend tweepartijensysteem oprijzen, zodat het eindelijk afgelopen zou zijn met die slappe en ondoorzichtige compromissenpolitiek die het Nederlandse bestel kenmerkt.

Staatkundige vernieuwing?

Er kwam allemaal niets van terecht. De grondwet die Nederland in 1983 kreeg, honoreerde geen enkele van deze verlangens. De belangrijkste nieuwigheid was de toekenning van passief en actief kiesrecht aan buitenlanders voor de gemeenteraadsverkiezingen.

Maar de inmiddels vergrijsde D66-leider liet zich door deze teleurstellende oogst niet uit het veld slaan. Kort voor de regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers-Kok - waarbij verkiezingswinnaar D66 tijdens de formatie hardhandig opzij werd gezet - kondigde Van Mierlo voorstellen aan die de discussie over staatkundige vernieuwing nieuw leven zouden inblazen. De vorming van de commissie-Deetman begin 1990 was het resultaat. De taakstelling was voorzichtig en beperkt: de commissie zou niet meer dan 'vraagpunten' inzake staatkundige vernieuwing inventariseren.

Dat van de commissie geen radicalisme te verwachten viel, kon men op grond van haar samenstelling al verwachten. Het leek Van Mierlo een goede gedachte om de politieke leiders van het begin af aan te betrekken bij de discussie en daarom maakten naast vijf gewone Kamerleden ook zes fractievoorzitters deel uit van de commissie. Daarbij zweefde Van Mierlo een historische analogie met '1917' voor ogen, *'toen - aldus Van Mierlo - het politieke leiderschap een godsvrede sloot en daardoor in staat was een basis te leggen voor een stelsel dat jarenlang kon functioneren.'*

Al in de zomer van 1990 werden de smalle marges zichtbaar: er was in ieder geval geen uitzicht op een gekozen minister-president en evenmin op de invoering van een districten-

stelsel. Vooral de leiders van de grote partijen waren eigenlijk best tevreden over de constructie van het Nederlandse schip van staat. Het meest gedurfde perspectief was eens een blik te werpen op het Duitse kiesstelsel, hetgeen in het Nederlandse geval zou neerkomen op een veredeling van het voorkeurstelsysteem (we zagen reeds hoe het CDA momenteel met de huidige Nederlandse voorkeursregeling omspringt).

Eind 1990 kwam het 94 pagina's tellend rapport van de commissie-Deetman eindelijk in de openbaarheid. In de aanbevelingen stond te lezen dat er vooral nog veel gestudeerd moest worden: op het voorstel van een gekozen minister-president, op de voors en tegens van een referendum, op een beperkt districtenstelsel en op de gekozen burgemeester.

Een jaar had de commissie nodig gehad om tot de slotsom te komen dat er nog duchtig gestudeerd moest worden en inmiddels waren er meer dan vijftientig jaar verstreken sinds D66 in de staatkundige vernieuwing van Nederland een *raison d'être* had gezien.

Bij staatkundige vernieuwing gaat het volgens Van Mierlo om de organisatie van macht *'en dat is het taaiste wat er is'*. Daarin had hij in ieder geval gelijk.

Die taatheid valt, zoals ik in het voorafgaande hopelijk aannemelijk hebt gemaakt, goed in te passen in de regenteske tradities van dit land. Maar buiten dat, wil ik ook vaststellen dat in de kennelijke onveranderlijkheid van ons staatkundig bestel de incongruentie van politieke cultuur en politieke structuur tot uitdrukking komt, of, wat minder technisch geformuleerd: het tijdsverschil tussen politiek en samenleving.

Dat tijdsverschil is bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen op een dramatische manier aan de zittende coalitie duidelijk gemaakt; veel dramatischer nog dan in 1967, omdat de legitimiteitscrisis van de hedendaagse politiek veel ernstiger is dan in de jaren zestig.

Misschien zullen we over vijftientig jaar kunnen vaststellen dat de verkiezingen van 1994 voor Hans van Mierlo *his finest hour* inluiden. Het zou mooi zijn wanneer hij de klok van de politiek weer gelijk kon zetten met die van de samenleving. Dan is dertig jaar wachten niet vergeefs geweest. Maar voorlopig geeft de geschiedenis van ons staatkundig bestel vooral aanleiding tot skepsis. De organisatie van macht is immers het taaiste wat er is.

