

I
INLEIDING

De voortdurende kritiek op de parlementaire democratie

Ruud Koole

De parlementaire democratie in Nederland is in haar nog vrij korte geschiedenis altijd gekenmerkt geweest door kritiek op haar functioneren. Zij is daar evenwel nooit aan ten onder gegaan. Integendeel, men kan zelfs staande houden dat dergelijke kritiek juist kan duiden op een gezonde werking van het politiek bestel, wanneer de remedies voor de gesignaleerde problemen niet gezocht worden in de afwijzing van de democratische grondslag. Wanneer dat laatste wel het geval is, is er sprake van een crisis van de parlementaire democratie. Dat was bijvoorbeeld zo in de jaren twintig en dertig, toen een werkelijke consensus over de wenselijkheid van het stelsel ontbrak. Door de werking van het verzuilde stelsel en door de Duitse bezetting werd de afschaffing van dit stelsel van binnenuit voorkomen, hoewel gedachten in die richting veelvuldig werden gehoord. Na de Tweede Wereldoorlog, zeker sinds de jaren zestig, was er eveneens vaak sprake van kritiek. Maar deze betrof meestal het functioneren en niet de grondslagen van het stelsel. Van een echte crisis in bovengenoemde zin was dan ook geen sprake. Dat de term crisis is gebezigd, heeft wellicht eerder te maken met het wel vaker voorkomende verschijnsel van begrippen-inflatie dan dat het voortkomt uit gedegen analyse.

Ook halverwege de jaren tachtig van de 20ste eeuw kan men ondanks de rsv-affaire of de verhitte debatten naar aanleiding van de plaatsing van kruisraketten in Nederland niet spreken van een crisis van de parlementaire democratie. Dit betekent echter niet dat er niets aan de hand is en dat er geen verbeteringen nodig zijn. Op bepaalde gebieden zijn er wel degelijk feiten te constateren. Vaak hebben deze te maken met een (te) trage aanpassing van het politiek bestel aan veranderde maatschappelijke verhoudingen. Maatschappelijk protest en publieke discussie kunnen dan de politiek wakker schudden en aanmanen tot voortgang. Soms zijn de gebreken juist het gevolg van een wat al te snel overnemen van bepaalde wensen of

van een wat al te snel doorvoeren van beleid, zonder dat deze handelwijzen op al hun consequenties doordacht zijn. Ook dan is er vanuit de maatschappij protest te horen en verzet merkbaar. Juist deze signalen uit de samenleving zorgen ervoor dat de parlementaire democratie ondanks soms tijdelijke verstarring levend blijft en niet verwordt tot een gemummificeerd lijk, waarvan de stoffelijke resten weliswaar intact blijven, maar waarvan als het er op aan komt duidelijk wordt dat de ziel het lichaam verlaten heeft.

De politiek, d.w.z. de politieke elite, heeft aldus een grote verantwoordelijkheid. Wanneer zij stelselmatig laat blijken doof te zijn voor duidelijke aanwijzingen uit de samenleving, neemt zij het risico dat die samenleving haar vertrouwen in de premissen van het stelsel verliest. Het feit dat – ondanks alle kritiek – een overgrote meerderheid van de bevolking niet wil tornen aan de grondslagen van de (parlementaire) democratie, geeft aan dat dit stelsel in essentie succesvol is gebleken. Succes is in deze zin echter altijd relatief en nooit een verworvenheid: het dient steeds opnieuw bevochten te worden. Maar tevens dient te worden opgemerkt dat het in de 19de eeuw ontworpen stelsel dat rond 1920 met de invoering van het algemeen kiesrecht zijn voltooiing vond, klaarblijkelijk een grote mate van souplesse bezit om zich aan te passen – zij het hortend en stotend – aan de maatschappelijke ontwikkelingen die zich met snelheid voltrekken.

Dat is opmerkelijk, want reeds in de theoretische fundering van de parlementaire democratie zit een zekere spanning. Dit komt omdat in dit stelsel twee begrippen zijn gecombineerd, parlementair stelsel en democratie, die niet zonder problemen onder één noemer te brengen zijn. Hoe verhoudt zich immers de ‘wil van het volk’ tot die van een parlementaire meerderheid? Wanneer ‘het volk’ wordt vertegenwoordigd, wordt hier dan gedoeld op vertegenwoordiging naar regio, naar beginsel of naar belang? En is de parlementariër, eenmaal gekozen, slechts ‘zetbaas’ van zijn electoraat of moet hij juist volledige vrijheid van handelen hebben? Bovendien is in de formele structuur van het parlementaire stelsel in het geheel geen rekening gehouden met het ontstaan van invloedrijke buitenparlementaire organisaties: de politieke partijen.

Over de wijze waarop de begrippen parlement en democratie in de Nederlandse politieke praktijk zijn gecombineerd en de kritiek die deze combinatie in de loop van de geschiedenis heeft ondervonden gaat het vervolg van deze historische inleiding.

De democratisering van het staatsleven, 1848-1918

Toen direct na de Eerste Wereldoorlog de eerste verkiezingen plaatsvonden op basis van het algemeen kiesrecht (in 1918 voor mannen, in 1922 ook voor vrouwen), was het parlementaire stelsel al ongeveer zeventig jaar oud. Parlementen, Staten-Generaal, Assemblées etc. bestonden hier en elders natuurlijk reeds geruime tijd, maar een politiek bestel waarin het parlement de laatst oordelende instantie is, ontstond in Nederland in 1848, toen de liberaal Thorbecke een met name door hem geconcipieerde nieuwe grondwet aanvaard kreeg. Elders in Europa vonden dat jaar (burgerlijke) revoluties plaats, waardoor koning Willem II zich genoodzaakt zag toe te geven aan de politieke aspiraties van de radicalere delen van de gegoede burgerij, die via het parlement gestalte kregen. Hij verklaarde 'in 24 uur van zéér conservatief, zéér liberaal te zijn geworden'. Maatschappelijke ontwikkelingen hadden tot een steeds grotere bemoeienis van de overheid met de maatschappij geleid. Het kon dan ook niet uitblijven dat die maatschappij zich meer met het overheidsbeleid wilde bemoeien, zeker wat betreft de staatsfinanciën die grotendeels door de burgers moesten worden opgebracht. Thorbeckes stelsel was in de eerste plaats bedoeld om de invloed van de 'vrije burgers' (d.w.z. diegenen die beschikten over voldoende eigen financiële middelen) via het parlement te vergroten, ten koste van de macht van de vorst en de standen van de 'aanzienlijken'. Rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer werd ingevoerd en de bevoegdheden van die Kamer werden belangrijk versterkt (nieuw recht van amendement, verzwaring van het budgetrecht).

Omdat vanaf nu ministers door het parlement ter verantwoording geroepen konden worden voor het gehele optreden van de Kroon, het regeringsbeleid inclusief de uitspraken en gedragingen van de Koning, werd de prioriteit van het parlement in het politieke bestel althans formeel voorgoed vastgelegd. Deze ministeriële verantwoordelijkheid kwam in de jaren 1866-1868 door het eigenzinnige optreden van de regering en van koning Willem III onder druk te staan, maar uiteindelijk zegevierde het parlement. Het parlementaire stelsel, geboren in 1848, was hiermee volwassen geworden, al zou het nog vele wijzigingen ondergaan.

Maar een parlementair stelsel is nog geen democratie. Weliswaar werd reeds in de conservatief gekleurde Grondwet van 1814 de

bepaling opgenomen dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, net zoals dat nog steeds het geval is in de nieuwe Grondwet van 1983, maar de toenmalige werkelijkheid achter deze formulering was een geheel andere dan de huidige. De vergadering die in maart 1814 in de Nieuwe Kerk in Amsterdam bijeenkwam om de Grondwet goed te keuren werd gevormd door 600 'aanzienlijken' die hiervoor speciaal aangewezen waren en geacht werden representanten van het gehele volk te zijn. Zij konden slechts vóór of tegen stemmen, debatteren was uit den boze. De Grondwet van 1983 werd na uitvoerige discussie goedgekeurd door een parlement, waarvan de 150 leden van het belangrijkste orgaan - de Tweede Kamer - door ruim acht miljoen kiezers waren gekozen. Tegelijkertijd met de invoering van het parlementair stelsel werden in 1848 door Thorbecke de eerste voorzichtige schreden gezet in de richting van meer democratische verhoudingen. Voortaan mocht een beperkt aantal 'vrije burgers' op basis van een districtenstelsel rechtstreeks zijn vertegenwoordigers in de Tweede Kamer kiezen. De leden van de Eerste Kamer, die van Thorbecke wel had mogen verdwijnen, werden sindsdien indirect gekozen (d.w.z. via de Provinciale Staten), oorspronkelijk bedoeld om een dam op te werpen tegen de mogelijke 'driften' van de Tweede Kamer. Thorbecke zelf moet men overigens niet kenschetsen als democraat in de zin van voorstander van directe invoering van het algemeen kiesrecht. Integendeel, hij kende het kiesrecht slechts toe aan een kleine groep belastingbetalers op basis van een beperkt censuskiesrecht. Maar onmiskenbaar heeft hij door zijn denken en optreden grote invloed uitgeoefend op de democratische richting waarin het politieke stelsel in Nederland zich ging ontwikkelen.

Deze richting was geen uniek Nederlands verschijnsel, maar was in tal van Europese landen al eerder herkenbaar en heeft te maken met vergelijkbare maatschappelijke ontwikkelingen. De (in Nederland relatief late) groei naar een meer industriële samenleving en de daarmee gepaard gaande verstedelijking hadden nieuwe problemen en mogelijkheden gecreëerd. De concentratie van (industrie-)arbeiders en ambachtslieden maakte, geholpen door verbeterde communicatiemogelijkheden, organisatie van deze groepen mogelijk. Door de vaak erbarmelijke toestanden waarin arbeiders in de steden en op het platteland hun werk moesten verrichten, de zgn. 'sociale quaestie', was het streven naar macht van de arbeiders door middel van een eigen organisatie zeer begrijpelijk. De socialisten

gaven hieraan leiding. Ook andere groepen die tot dusver niet of weinig aan de staatsmacht hadden deelgenomen, de katholieke en de protestantse 'kleine luyden', begonnen zich te emanciperen. Hierbij speelde de vrees dat de protestantse of katholieke arbeiders zich onder socialistische leiding zouden stellen een belangrijke rol. Maar het was toch vooral de vergaande bemoeienis van de liberale overheid op het terrein van de lagere school die met name bij de protestanten tot verzet leidde.

Door de opkomst van deze emancipatiebewegingen aan het einde van de 19de eeuw zouden de liberalen hun in 1848 gevestigde politieke macht ook weer vrij snel verliezen. De overheid begeleidde deze modernisering van de maatschappij, waardoor de staatstaak steeds groter werd, met successievelijke kiesrechtuitbreidingen. Het kiezerscorps groeide hierdoor en nieuwe maatschappelijke verbanden ontstonden: de politieke partijen. Na de invoering van rechtstreekse verkiezingen waren overal kiesverenigingen ontstaan om een bepaalde kandidaat tijdens de campagne bij te staan. De groei van het kiezerscorps en de behoefte aan coördinatie in de strijd voor specifieke belangen van een bepaalde bevolkingsgroep brachten landelijke samenwerkingsverbanden van kiesverenigingen van een politieke richting met zich mee. Als eerste ontstond in 1879 de protestantse Anti Revolutionaire Partij. Het ontstaan van politieke partijen was een door de wetgever onbedoelde en voor vele liberalen ook ongewenste politieke vertaling van de maatschappelijke modernisering en democratisering. De buitenparlementaire partijorganisaties dreigden het gehele bouwsel van het parlementaire stelsel te ondermijnen. In dit stelsel werd immers slechts uitgegaan van kiezers en gekozenen. Voor intermediaire structuren was hierin geen plaats. De vertegenwoordigers hadden een rechtstreeks mandaat gekregen van de kiezers en dienden – eenmaal verkozen – als onafhankelijke parlementariërs 'zonder last of ruggespraak' tot een eigen oordeel betreffende politieke kwesties te komen. En nu kwamen er partijen op die, doordat zij de kandidaatstelling voor de Tweede-Kamerverkiezingen gingen monopoliseren en zelfs politieke programma's ten behoeve van 'hun' vertegenwoordigers durfden op te stellen, tussen de kiezers en hun vertegenwoordigers gingen staan.

Op het bestaan van politieke partijen is van meet af aan kritiek geweest. Toen de antirevolutionaire voorman Groen van Prinsterer

in de jaren zestig van de vorige eeuw zich openlijk als partijman afficheerde, keerden verschillende liberalen zich fel tegen deze 'onzedelijkheid in de politiek'. Maar deze ontwikkeling was niet tegen te houden en was evenmin een uniek Nederlands verschijnsel. Eén van de eerste serieuze studies naar het verschijnsel van de moderne politieke partij, *La démocratie et l'organisation des partis politiques* van de hand van de Rus Ostrogorski die in 1902 verscheen, en die de Amerikaanse en Engelse situatie beschreef, was in feite een lange felle aanklacht tegen permanente partijorganisaties. Zijn eigen liberale achtergrond was aan deze houding niet vreemd.

Kritiek op politieke partijen is echter iets anders dan kritiek op het zich democratiserende parlementaire stelsel. Vanzelfsprekend hadden monarchistisch georiënteerde conservatieven de invoering van een parlementair stelsel überhaupt bekritiseerd, maar hun politieke gewicht slonk snel. Aan de andere kant van het politieke spectrum hadden anarchisten en socialisten - gezien hun politieke filosofie - begrijpelijkerwijs moeite met het parlement als een instelling van de 'burgerlijke staat'. Vooral in deze kringen vond de idee aanhang dat de democratie ook op andere dan de parlementaire wijze kon worden beleefd. De aanhangers van directe democratie vonden echter het probleem van het grote getal, juist weer veroorzaakt door de op zich door hen gewenste kiesrechtuitbreidingen, op hun weg. Anarchisten weigerden veelal iedere participatie in het stelsel. De socialisten accepteerden in de SDAP uiteindelijk de parlementaire weg als middel tot machtsvorming en tot maatschappelijke hervorming.

De strijd die daarna gevoerd werd ging met name over de mate waarin dit stelsel moest worden gedemocratiseerd. De scheidslijn tussen voor- en tegenstanders van kiesrechtuitbreiding liep soms dwars door de meeste partijen heen. In de eerste vijftien jaar van de 20ste eeuw bereikte deze strijd een hoogtepunt. Het was voor de socialisten een uitstekende issue (naast de strijd voor de achturige werkdag en het staatspensioen) om een massale aanhang te verwerven. Progressieve liberalen, die van het algemeen kiesrecht electoraal gezien niet veel goeds hadden te verwachten, waren trouw aan hun beginselen en pleitten er eveneens voor. Vele confessionelen hadden daar moeite mee en wilden eigenlijk niet verder gaan dan stemrecht voor het gezinshoofd. Behoudende liberalen aarzelden eveneens. De strijd werd tenslotte beslecht in de (grond)wetswij-

zizingen van 1917 en 1919, die het algemeen kiesrecht introduceerden voor volwassen mannen respectievelijk vrouwen. Over de consequenties van de democratische injectie in het parlementaire stelsel was overigens weinig nagedacht. De stapsgewijze uitbreiding van het kiesrecht vóór 1917 kan de spanning tussen representatie en democratie wellicht hebben verdoezeld. Na de eerste verkiezingen op basis van het algemeen kiesrecht in 1918 werd deze echter duidelijk zichtbaar.

Kritiek in het interbellum, 1918-1940

De verkiezingen van 1918 veranderden het politieke landschap grondig. De liberalen verloren zeer veel zetels, de socialisten wonnen er minder dan gehoopt of verwacht: het confessionele tijdperk brak aan. Belangrijk is ook dat de verkiezingen volgens een geheel nieuw kiesstelsel werden gehouden. Democratisch perfectionisme had er toe geleid dat het meerderheidsstelsel afgeschaft en het evenredigheidsstelsel ingevoerd was. Van het teloorgaan van de band tussen kiezer en gekozene, zoals die in het districtenstelsel zou hebben bestaan, was men zich bewust, maar aan de exacte weerspiegeling van de maatschappelijke verhoudingen werd de voorkeur gegeven. Overigens moet men die band tussen kiezer en gekozene in het districtenstelsel niet idealiseren. Bovendien kan men zich afvragen of er van die band in een districtenstelsel na de kiesrechtuitbreidingen van 1917 en 1919 veel meer dan een restant overgebleven zou zijn.

De politieke partijen, die nu tot volle wasdom kwamen, waren bij de grondwetswijzigingen en bij de invoering van het nieuwe kiesstelsel wederom volstrekt buiten beschouwing gelaten. De staatsrechtelijke fictie van een parlementair stelsel in een geatomiseerde maatschappij was volgehouden. De hierboven genoemde kritische analyse van Ostrogorski had al aangetoond hoe problematisch dit kan zijn. Hij wees op wat later de 'Ostrogorski-paradox' is gaan heten. Simpel gezegd komt deze er op neer dat een kiezer om een bepaalde politieke kwestie zijn stem op een partij uitbrengt. Andere kiezers brengen om geheel andere redenen hun stem op diezelfde partij uit. Zo kan er een parlementaire meerderheid ontstaan van één of meer partijen, die echter op de onderscheiden politieke kwesties eigenlijk steeds een minderheid van de bevolking vertegenwoordigt. Een parlementaire meerderheid bij een bepaalde kwestie is dus nog geen afspiegeling van de wensen van een meerderheid van de bevolking.

Sinds het ontstaan van politieke partijen en hiermee van parlementaire fracties is van een echt vrije opstelling van de parlementariër per issue nauwelijks sprake meer, waardoor de paradox ontstaat. Voor dit probleem, dat altijd is gebleven, zocht Ostrogorski de oplossing in het referendum. En ook in de Nederlandse parlementaire geschiedenis is dit middel herhaaldelijk voorgesteld, vooralsnog zonder succes. Zo diende – we noemen enkele voorbeelden – in 1903 de socialistische leider Troelstra een initiatiefwetsontwerp met die strekking in; in 1922 stelde de confessionele regeringscoalitie voor om in specifieke gevallen een referendum te houden; in 1953 pleitte de bekende staatsrechtgeleerde Van den Bergh ervoor; in 1975 verwierp de Tweede Kamer een motie hierover van de PPR-er Jurgens; en nog in 1985 wenste de Staatscommissie-Biesheuvel invoering van een zogeheten correctief wetgevingsreferendum. Tegenstanders wijzen er steeds op dat de directe volksraadpleging haaks staat op het vertegenwoordigende stelsel. Dat er een spanning bestaat tussen democratie en parlementarisme is duidelijk. Maar door het ontstaan van politieke partijen heeft dit parlementaire stelsel in zuivere vorm eigenlijk nooit echt bestaan. Gedachten om dit stelsel aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkelingen kunnen daarom niet voorshands met een beroep op de zuiverheid van dit stelsel worden afgewezen.

De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918 leidde eveneens tot suggesties voor aanpassing van dit stelsel. De teloorgegane veronderstelde band tussen kiezer en gekozene werd hierbij meestal als argument opgevoerd. In het districtenstelsel verkreeg de kandidaat immers een zetel in de Tweede Kamer op basis van het door hem persoonlijk verkregen aantal stemmen. In het nieuwe stelsel werden de stemmen allereerst op een partij of een lijsttrekker uitgebracht, waardoor de meeste kamerleden hun zetel slechts indirect verwierven via overdracht van stemmen. De door de partijen bepaalde lijstvolgorde werd hierbij doorslaggevend, omdat voorkeurstemmen deze vrijwel nooit doorbreken. Er gingen dan ook stemmen op om deze almacht van partijen enigszins te breken door ofwel terugkeer naar het districtenstelsel ofwel door een combinatie van het districtenstelsel met het evenredigheidsstelsel. Voor de Tweede Wereldoorlog kwamen deze voorstellen vooral uit de vrijzinnige, liberale kring, die nog goede herinneringen had aan het oude stelsel. In de jaren zestig van deze eeuw zouden vooral de

nieuwe partij Democraten '66 en de PVDA (niet toevallig beide als erfgenaam van het o.a. vrijzinnig-democratisch gedachtengoed te beschouwen) zich sterk maken voor de herinvoering van het districtenstelsel om dezelfde redenen als hierboven genoemd.

Duiden deze voorstellen nu op een crisis van de parlementaire democratie? Slechts indirect. Technische staatsrechtelijke correcties van het bestaande stelsel kan men moeilijk als symptomen van een crisis bestempelen. Maar wanneer zij, zoals in het interbellum, geplaatst moeten worden tegen de achtergrond van een algemene kritiek op het functioneren van de democratie, dan is er meer aan de hand. En dan nog: kritiek op het functioneren van de staatsinstellingen houdt nog geen echte crisis in, of hoogstens een 'kleine crisis', zoals de historicus De Jonge het noemt in zijn studie over het interbellum *Crisis en kritiek der democratie*. Wanneer echter de ideële grondslagen van de democratie worden aangetast, is er sprake van een 'grote crisis'. Volgens De Jonge kende Nederland, anders dan bijvoorbeeld Duitsland, vooral een 'kleine crisis'. Op het functioneren van de instellingen bestond inderdaad nogal wat kritiek. De sociaal-democratische hoogleraar Bongers ging er in zijn bekende studie *Problemen der democratie* (1934) uitvoerig op in. De ook later vaak gesignaleerde problematiek rond zaken als het referendum, het imperatief mandaat, het 'recall-recht' (het tussentijds terugroepen van een vertegenwoordiger door de partij) of de stemplicht passeerden hier allemaal de revue. Uitvoerige aandacht gaf hij ook aan de samenstelling, omvang en werkwijze van het parlement. Hij voelde zich genoodzaakt een tegenwicht te bieden tegen de stemming die in vele landen heerste en die hij in 1934 als volgt omschreef:

'De teruggang van het parlement! Vroeger bestond het tenminste uit eersterangsfiguren, tegenwoordig uit middelmatigheden (of minder dan dat), die onbekwaam zijn voor hun taak, die maar staan te zwetsen enz. enz. zijn uitingen, die men in de literatuur over het onderwerp in alle landen kan vinden. *Le culte de l'incompétence!* (blz. 81).'

Bongers stelde enerzijds de noodzaak van selectie voorop, 'de democratie zal selectionistisch zijn, of niet zijn!', en waarschuwde anderzijds onder andere tegen een al te nostalgisch terugverlangen naar generalisten of 'allroundmen'. De groeiende complexiteit van de maatschappij, waarin de overheid een steeds grotere rol speelt,

vereist nu eenmaal specialistische kennis bij de volksvertegenwoordigers.

Bongers werk moet echter tevens en in de eerste plaats worden beschouwd als een verdediging van de democratie op zich. Een 'grote crisis' van de democratie mag in ons land dan minder hevig zijn geweest dan in andere landen, de grondslagen van de parlementaire democratie vonden hier allerm minst brede instemming in het interbellum, zodat zeker van een crisis kan worden gesproken. Niet alleen uitgesproken rechts-autoritaire anti-democraten uitten kritiek. Vrijwel alle partijen tornden in meer of mindere mate aan de grondslagen ervan. Voor orthodoxe protestanten was een stelsel waarbij het hoogste gezag niet aan God maar aan het volk werd toegeschreven vanzelfsprekend moeilijk te accepteren. Katholieken en socialisten opperden 'orderingsideeën' (bijvoorbeeld socialisatieplannen of gedachten inzake een corporatieve staat), die ingrijpende gevolgen zouden kunnen hebben voor het parlementaire stelsel. Behoudende liberalen hadden moeite met de gedemocratiseerde Tweede Kamer, benadrukten de autoritaire handhaving van gezag en orde en keerden zich tegen de toenemende staatsinterventie, die zij als een gevolg van de parlementaire democratie beschouwden. Door onder anderen de historicus Von der Dunk is wel gesteld dat het parlementaire bestel slechts zo kon blijven bestaan doordat geen enkele richting zelfstandig een meerderheid kon vormen, er een gebrek aan overeenstemming ten aanzien van mogelijke alternatieven bestond en dus niet zo zeer door een geloof in de voortreffelijkheid ervan. Bovendien droeg de 'hokjes- en schotjesgeest', die de Nederlandse maatschappij in het interbellum steeds meer ging bepalen en vanaf de jaren vijftig vanuit de sociale wetenschappen de benaming meekreeg van de verzuiling, er toe bij dat de grote groepen kiezers die na de kiesrechtuitbreiding op het politieke toneel verschenen, 'netjes opgeborgen' waren in de diverse zuilen, vóórdat zij aan de totalitaire verleiding werden blootgesteld.

Rechts-extremistische opvattingen werden in Nederland zeker gehoord, maar hun politieke invloed bleef beperkt. Al vrij snel na de invoering van het algemeen kiesrecht sprak de Leidse hoogleraar en hegeliaan Bolland over het nieuwe stelsel zijn afschuw uit. In de academische les die hij in 1921 onder de titel *Teekenen des tijds* uitsprak fulmineerde hij tegen elk modernisme, waartoe hij ook de democratie rekende. Zelfs een relatief nieuw vervoermiddel als de

fiets moest het om die reden ontgelden: 'een middel tot heimelijk verkeer en factor van gezag vernietigende of democratische verijdeling eener zedelijke opvoeding.' Mede om zijn antisemitische opstelling en afkeer van socialisten wordt deze ultra-reactionair – al dan niet terecht – als een voorloper van het Nederlandse fascisme gezien. In het interbellum ontstonden verschillende fascistische en nazistische clubjes en partijtjes. Het meest bekend is natuurlijk de NSB, die in 1935 met bijna 8% van de stemmen bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten haar electorale hoogtepunt bereikte. Volgens de NSB was het parlementaire stelsel door het 'demo-liberalisme' verworpen tot een 'tyrannie van eenige cliques van partijleiders, aan welker dictatuur het geheele Volk en ook den Kroon onderworpen is'. In de *Staatkundige richtlijnen* van de NSB (1936) werd dan ook met instemming de vrijzinnig-democraat Kranenburg geciteerd in diens omschrijving van de regering als 'een groep mandatarissen van de meerderheidspartijen' en werd gedetailleerd de samenstelling van de Tweede Kamer aangevallen: te veel onderwijzers en ambtenaren, te weinig deskundigheid op sociaal-economisch gebied. De oplossing was voor de NSB duidelijk: 'opheffing van den politieke partijstrijd en afschaffing van het parlementaire stelsel'. Zeker na het aan de macht komen van Hitler in Duitsland kwam er in Nederland enig verzet tegen deze nationaal-socialistische uitdaging. Tegenover het niet geheel onterecht geachte verwijt van de NSB betreffende de partijpolitieke versnippering van het Nederlandse volk (in 1933 hadden maar liefst 54 partijen aan de Tweede-Kamerverkiezingen deelgenomen) klonk onder andere de roep om 'Eenheid door Democratie', waarin een basis werd gelegd voor de naoorlogse doorbraak-poging. Maar zoals hierboven reeds opgemerkt was het veeleer de bijzondere structuur van het verzuilde partijstelsel dan een krachtige verdediging van de parlementaire democratie, die Nederland behoedde voor een grote verspreiding van rechts-autoritair denkbeelden.

Kritiek direct na de Tweede Wereldoorlog

De ervaringen met de nazistische dictatuur in de Tweede Wereldoorlog hebben niet overal terstond geleid tot een omarmen van de parlementaire democratie. Er is al vaak op gewezen dat in de periode direct na de bevrijding nogal wat ideeën geopperd werden om dit stelsel af te schaffen, het herstel ervan voorlopig uit te stellen of het in ieder geval grondig te wijzigen.

In het voorafgaande is er al op gewezen dat reeds in de jaren dertig door velen gedachten waren geuit om tot wijzigingen in het politieke bestel te komen, niet alleen van de kant van extreem-rechts. De bevrijding leek een goed moment om met een schone lei te beginnen. Op eliteniveau was tijdens de oorlog over de toekomst van de staatkundige structuur veelvuldig gesproken (onder andere in het gijzelaarskamp te Sint-Michiëlsgestel). Er moest iets veranderen, het kon niet zo doorgaan als in de jaren dertig. De meningen over de gewenste richting van de verandering liepen echter uiteen. De discussies werden gevoerd rond twee in elkaars verlengde liggende thema's: staatsrechtelijke veranderingen en maatschappelijke vernieuwingen. Het eerste thema centreerde zich rond het herstel van de vertegenwoordigende lichamen; het tweede rond het vernieuwen van het partijstelsel.

De snelle terugkeer van het parlementaire stelsel sprak voor sommigen niet voor zich. Aanpassing aan de 'moderne' tijd betekende voor deze vernieuwers vaak versterking van het uitvoerend gezag. Ook koningin Wilhelmina had in Londen opvattingen geventileerd die zich niet altijd verdroegen met het democratisch denken. Het parlement mocht wat haar betrof voor een bepaalde overgangstijd worden uitgeschakeld. Zij stond in deze opvatting niet alleen. In het reeds in 1944 bevrijde katholieke zuiden had het Militaire Gezag grote macht verworven doordat de gehoopte bevrijding van geheel Nederland uitbleef. Het weer uit handen geven van die macht aan civiele autoriteiten zou het MG moeilijk vallen. Eveneens in het zuiden werd in november 1944 het *Eindhovens Adres* opgesteld, waarin het herstel van de vooroorlogse gemeenteraden en provinciale staten 'volstrekt ongewenscht' werd genoemd en waarin gepleit werd voor colleges 'van meer beperkten omvang en samengesteld uit personen, die de mogelijkheid en noodzakelijkheid eener sterkere nationale binding op Christelijke grondslag erkennen, den opbouw van het organisch leven in onze volksgemeenschap en de aanpassing van Staats- en Rechtsleven aan de verdere eischen van den nieuwen tijd voorstaan' (geciteerd bij o.a. Bank, blz. 44). De latere katholieke premier Beel was één van de belangrijkste ondertekenaars, maar ook de sociaal-democrate Hilda Verwey-Jonker had haar handtekening er onder gezet. De oud-minister en toekomstig leider van de KVP Romme had tijdens de bezettingsjaren eveneens zijn verlangen naar een corporatieve

ordening van de staat op schrift gesteld. Erg democratisch klonk het allemaal niet, maar dergelijke opvattingen vormden geen uitzondering.

Over de toekomst van het politieke bestel werd direct na de bevrijding een uitvoerige publieke discussie gehouden. Centraal stond steeds de kritiek op de ondoeltreffendheid van het vooroorlogse stelsel. De discussie over staatsrechtelijke vernieuwing werd overigens overschaduwd door de debatten over de partijpolitieke vernieuwing. Ook hier vormde de kritiek op de verstarde politieke verhoudingen in het interbellum het uitgangspunt. Een doorbraak van het partijstelsel mislukte echter: de door een deel van de politieke elite gewenste veranderingen stuitten af op de tegenwerking van een ander deel, dat beducht was voor machtsverlies, en op de taaiheid van de maatschappelijke geledingen (zuilen), die ondanks de oorlog waren blijven voortbestaan. Pas toen in de jaren zestig de maatschappelijke verbanden zelf zich wijzigden (de zogenaamde ontzuiling) was er ook sprake van partijpolitieke vernieuwingen. In 1945/1946 bleek de ruimte hiervoor te beperkt. De oude partijen herstelden zich, zij het soms onder een andere naam en enigszins aangepast aan de 'moderne tijd'. Mede hierdoor was er geen grote meerderheid te vinden om ingrijpende staatsrechtelijke vernieuwingen grondwettelijk gestalte te geven. Voor het behoud van de parlementaire democratie is het stranden van het naoorlogse vernieuwingsstreven wellicht heilzaam geweest.

De jaren zestig en daarna

De restauratie van het vooroorlogse politieke bestel betekende echter ook dat een bepaalde stijl van politiek bedrijven werd voortgezet en zelfs nog werd versterkt. Hiertegen kwam in de jaren zestig verzet van de kant van de jongeren. Een generatie die de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog niet (bewust) had meegemaakt deed haar intrede op het politieke toneel. Maar niet slechts een generatiewisseling lag ten grondslag aan de politieke beroering. Industriële vernieuwing en economische groei, de groei naar een welvaartsstaat met de hierdoor weer toegenomen staatsinterventie, ontwikkelingen binnen de kerken en de opkomst van het medium televisie hebben evenzeer bijgedragen aan de desintegratie van het verzuilde stelsel. Wat in 1945 van bovenaf niet lukte, gebeurde (gedeeltelijk) in de jaren zestig van onderaf. Deze ontwikkelingen, die in eerste instantie binnen vooral de confessionele verbanden

zichtbaar werden, leidden er tevens toe dat de kiezers voor het eerst sinds de introductie van het algemeen kiesrecht bevrijd werden uit de traditionele zuilen. Het aantal 'electorale nomaden' nam aanzienlijk toe, waardoor partijen meer dan voorheen genoodzaakt werden de kiezers op te zoeken. Campagnes werden belangrijker, nieuwe partijen kregen hierdoor gemakkelijker een kans een zetel in de Tweede Kamer te verwerven. Maar ook de kans op demagogie en populisme nam toe.

Vooraf van de kant van de jongeren kwam er verzet tegen de regentenmentaliteit die de politieke elite kenmerkte. Het politieke bestel kwam weer onder vuur te liggen, hetgeen door sommige waarnemers - m.i. ten onrechte - als een crisis werd bestempeld. Maar anders dan vaak het geval was geweest in de periode rond de Tweede Wereldoorlog werd nu niet een teveel, maar een tekort aan democratie gesignaleerd. Politieke vernieuwing betekende nu vooral democratisering, inspraak, medezeggenschap etc. In alle geledingen van de maatschappij moest de burger meer betrokken worden bij de besluitvorming. Een democratiseringsgolf, die onderdeel was van een internationale vernieuwingsbeweging, spoelde over het land. Echter door de gelijktijdige desintegratie van bestaande maatschappelijke verbanden heeft dit in Nederland wellicht een groter effect gehad dan elders. Net als in 1945 was het vernieuwingsstreven tweeledig: zowel staatsrechtelijke als partijpolitieke veranderingen werden bepleit. Maar veel meer dan toen werd het debat nu beheerst door een opkomende nieuwe elite van voornamelijk linkse signatuur. Deze jonge intellectuelen hebben ook de toon gezet voor de discussie over de parlementaire democratie, een toon die twintig jaar later nog richtinggevend zou zijn. Geheel getrouw aan Nederlandse traditie werd de discussie in moralistische zin gevoerd: meer democratie is 'goed', wie daar tegen is, is 'fout'. Over de mogelijk averechtse effecten van de drift tot democratisering werd slechts door enkelen nagedacht.

De staatsrechtelijke voorstellen tot vernieuwing kwamen vooral van de kant van de PvdA - waar Nieuw Links de macht overnam - en van de nieuwe partij D'66. Een gekozen minister-president, herinvoering van het districtenstelsel etc. moesten de kiezer meer invloed geven en de politiek voor de kiezer verduidelijken en dichterbij brengen. De gevestigde politieke elite reageerde onder andere met de instelling van een Staatscommissie, maar concrete resultaten leverden deze pogingen eigenlijk niet op.

De voorstellen op het gebied van de partijpolitiek gingen eveneens uit van dezelfde democratiseringsgedachte. Ook hier was de kiezer koning, tenminste: dat was de bedoeling. Vergrote participatie van de burger in de publieke zaak, verjonging van de politieke elite, duidelijkheid in de politiek door middel van polarisatie tussen partijen en vaste coalitieafspraken vóór de verkiezingen en als het even kon ook een hergroepering van de partijen, waren de doelen die in naam van de kiezer werden nagestreefd. Dit streven heeft zeker gevolgen gehad. De inspraakmogelijkheden voor de burger op vele terreinen zijn vergroot en zelfs wettelijk vastgelegd. De verjonging van het parlement raakte in 1971-1972 in een stroomversnelling. Maar de enige werkelijk belangrijke hergroepering van partijen vond plaats in het confessionele kamp: de vorming van het CDA in de jaren zeventig. Een soortgelijke poging van progressieve partijen rond 1970 mislukte.

Het is echter de vraag of de kiezer, om wie het toch allemaal begonnen was, er beter van is geworden. Zoals gezegd, extra staatkundige instrumenten zijn hem of haar nog niet aangereikt. En politieke partijen veranderden weliswaar hun interne structuur, maar zagen gemiddeld genomen hun ledental dalen. Van een toegenomen participatie van het gewone lid bleek weinig; integendeel, deze verminderde eerder door de overparticipatie van genoemde nieuwe elite. De nagestreefde verminderde greep van de nationale partijleiding op de organisatie verkeerde veelal in een versterking van lokale of regionale partijelites. En vooral ter linkerzijde werden partijbijeenkomsten gereduceerd tot louter koele vergadermomenten: voor gezelligheid was weinig tijd meer. Een deel van de actieve burgers zocht zijn weg naar het parlement via niet zuil- of partijgebonden sociale bewegingen. Het mobiliserend vermogen van deze sociale bewegingen bleek vaak aanzienlijk. Partijen – ook weer met name ter linkerzijde – speelden hierop in en benadrukten hun buitenparlementaire activiteiten. De kiezers gaven echter aan dat een groot gedeelte van het voornamelijk door linkse intellectuelen gevoerde vernieuwingsdebat langs hen heen was gegaan. Althans, een werkbare progressieve kiezersmeerderheid tekende zich niet af. Dat kan bij de vernieuwers van de jaren zestig en hun aanhang frustraties veroorzaakt hebben. En dan is het gemakkelijk de werking van de parlementaire democratie daarvan de schuld te geven.

Maar er is meer. Aan het eind van de jaren zeventig zette de

economische crisis definitief door. De overheid die zich, door de geweldige groei van de welvaartsstaat, op vele terreinen zeer direct met de burger was gaan bemoeien, zag zich gedwongen tot bezuinigingsoperaties. En dat ontging de kiezer niet. Maar niet in de eerste plaats de 'portemonnee' leidde tot kritiek op de parlementaire democratie (uit opiniepeilingen bleek dat de meerderheid van de bevolking overtuigd was van de noodzaak van bezuinigingen), het was vooral ook het gebrek aan kwaliteit van de besluiten en hun soms onzorgvuldige implementatie die ergernis wekten. Het accent van de kritiek op de parlementaire democratie had zich aldus verschoven van de roep om meer democratie naar de roep om meer kwaliteit. Gecombineerd met de welhaast traditionele, niet geheel onterechte kritiek van individuele burgers en bedrijfsleven op de overvloed aan en onduidelijkheid in regelgeving door de overheid, legde deze kritiek de basis voor de discussie over de parlementaire democratie in de jaren tachtig.

Slotopmerkingen: de kritiek in de jaren tachtig

De kritiek op de parlementaire democratie in de jaren tachtig kwam in een stroomversnelling met de parlementaire enquête naar de RSV-zaak in 1983-1984. Het parlement, zo bleek, was in zijn controlerende taak in deze kwestie duidelijk te kort geschoten. Hoewel de enquête zelf succesvol was en het prestige van de Tweede Kamer – althans van enkele leden – verhoogde, bleef de kritiek voortbestaan.

Centraal in deze kritiek staat – zoals gezegd – de kwaliteit van de uitkomsten van de parlementair-democratische besluitvorming. Deze wordt te gering geacht. De oorzaken worden soms gezocht in de veronderstelde geringe kwaliteit van kamerleden, in verouderde of verstarde procedures, in de afstand van Den Haag tot de rest van Nederland, in de te grote invloed van de media die tot 'incidentenpolitiek' leidt, in de te grote bureaucratie, en vooral ook in het slaafs volgen door de coalitiepartijen van het regeringsbeleid. Verschillende klachten (en remedies) zijn zo oud als de discussie over de parlementaire democratie zelf. Beschuldigde de NSB de Tweede Kamer al niet van een te eenzijdige samenstelling en werd ook in de jaren dertig niet de constatering gehoord dat de regering slechts uit 'mandatarissen van de meerderheidspartijen' bestond? Deze voorbeelden zijn niet bedoeld om aan te geven dat dergelijke kritiek nu onterecht zou zijn. Maar wel mogen de voorbeelden duidelijk maken dat met kritiek, zeker door 'opinion-leaders', voorzichtig

moet worden omgesprongen. Kritiek zonder suggesties voor realiseerbare oplossingen kan gemakkelijk misbruikt worden om de grondslagen van de parlementaire democratie zelf aan te tasten. Bovendien is het wenselijk dat het debat over mogelijke verbeteringen in de parlementaire democratie niet alleen gevoerd wordt in de termen die in de jaren zestig door linkse intellectuelen zijn gedefinieerd. Een actievere opstelling van niet-linkse partijen en intellectuelen – en dan niet alleen vanuit een defensieve houding – zou de discussie op een hoger plan kunnen tillen en tevens kunnen voorkomen dat al te gemakkelijk teruggevallen wordt op remedies die twintig jaar of langer geleden ook al werden voorgesteld en waarvan de realisatie vooralsnog niet te verwachten valt.

Voorts dient geprobeerd te worden overspannen verwachtingen bij de burgers over wat de parlementaire democratie vermag bij te stellen, zodanig dat geen onnodige frustratie optreedt. Democratie kost nu eenmaal tijd en geld en lijkt soms minder efficiënt dan een autoritair of totalitair stelsel, maar de voordelen ervan zijn evident. Aan de andere kant moeten partijen en politici de hand in eigen boezem steken. Een te grote angst voor verlies aan macht bij aanpassingen van het stelsel aan maatschappelijke ontwikkelingen zou er uiteindelijk toe kunnen leiden dat de burger zich niet genoeg herkent in de uitkomsten van het besluitvormingsproces en zich er bijgevolg van afwendt.

Dat neemt niet weg dat er altijd wel spanningen zullen blijven bestaan tussen formele structuren en werkelijke processen. Dat is sinds het ontstaan van de parlementaire democratie altijd zo geweest, is ook niet geheel te vermijden en is zelfs tot op zekere hoogte wenselijk in een uitmondige mensen bestaande samenleving.

Enige algemene literatuur:

Algemene Geschiedenis der Nederlanden onder redactie van D.P. Blok e.a. (Haarlem 1977-1983), in het bijzonder delen 12, 13, 14 en 15.

J. Bank, *Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volks Beweging (NVB)* (Deventer, 1978).

W.A. Bongers, *Problemen der democratie* (Amsterdam, 1934).

H. Daalder, 'Politieke Instellingen en Politieke Partijen' in F. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse Samenleving sinds 1815: Wording en Samenhang* (Assen, 1985), blz. 305-339.

H.W. von der Dunk, 'De partijen en de parlementaire democratie in het interbellum' in R.A. Koole (red.), *Het belang van politieke partijen* (Groningen, 1984), blz. 41-61.

- A.A. de Jonge, *Crisis en critiek der democratie: Anti-democratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de wereldoorlogen* (Assen, 1968).
- E.H. Kossmann, *De lage landen 1780-1940: anderhalve eeuw Nederland en België* (Amsterdam, 1984⁴).
- M. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques* (Parijs, 1903).
- C.W. van der Pot en A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Zwolle, 1977¹⁰).
- A. Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw?* (Amsterdam, 1976).

