

## B O E K E N



## Florerend staatsbestel

Ron Hillebrand bespreekt:  
 Michiel Zonneveld, *Het platte land,  
 Het succes van de Nederlandse democratie*,  
 Amsterdam: Prometheus, 1997.

Wie een vernieuwende bijdrage wil leveren aan het debat over het Nederlandse politieke bestel kan beter niet schrijven dat de Nederlandse politiek zich in een diepe crisis bevindt en dat ingrijpende hervormingen noodzakelijk zijn om de dreigende chaos te vermijden. Deze visie is de laatste jaren, vooral in de politiek en de media, zo veelvuldig uitgedragen dat het nauwelijks mogelijk lijkt om niet in de zoveelste herhaling te vervallen. Michiel Zonneveld kiest in zijn boek *Het platte land, Het succes van de Nederlandse democratie* echter voor de frontale aanval op het crisisdenken en houdt een warm pleidooi voor het behoud van de door anderen zo verfoeide kenmerken van ons staatsbestel. Paradoxaal genoeg zorgt juist het behoudende in Zonnevelds betoog er voor dat *Het Platte land* een verfrissende indruk maakt.

In de talloze kritische beschouwingen over het Nederlandse politieke bestel wordt een samenleving geschetst die onder toenemende druk staat en die, in het ergste scenario, onder die druk zal bezwijken. Het failliet van het huidige bestel vloeit volgens dezelfde beschouwingen voort uit de machteloosheid van de politiek die vooral tot uitdrukking komt in de stroperige besluitvorming. Zonneveld gaat uitgebreid in op een reeks symptomen die de malaise van het poli-

tieke bestel zou moeten aantonen: de steeds groter wordende kloof tussen burger en politiek, de opkomst van extreem-rechts, het verval van de politieke partijen, het uitblijven van staatkundige vernieuwing, politieke corruptie, de ontoegankelijkheid van de politiek voor allochtonen en de bedroevende kwaliteit van de parlementaire pers. Hij tracht aannemelijk te maken dat de democratie niet aan ernstige ziekteverschijnselen ten onder dreigt te gaan, maar in vergelijking met de ons omringende landen zelfs in een uitstekende gezondheid verkeert. Tegelijk gaat hij op zoek naar 'de succesfactoren' van de Nederlandse democratie. Zo vraagt hij zich, niet ten onrechte, af hoe het komt dat extreem-rechts in ons land naar verhouding zo weinig steun heeft weten te verwerven, waarom er nauwelijks sprake is van terrorisme, arbeidsonrust en sociaal conflict, waarom de Nederlandse economie zo floreert en waarom de politieke en maatschappelijke participatie en betrokkenheid, zeker in vergelijking met andere landen, onveranderd hoog is. De oorzaak van het succes van de Nederlandse democratie vindt hij in eigenschappen die de Nederlandse politieke cultuur al sinds de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden kenmerken. Het gaat volgens hem dan met name om het gebrek aan centrale sturing en de wijze van politieke besluitvorming die omschreven kan worden als een proces van schikken en plooiën tussen diverse minderheidsgroeperingen in de samenleving. Juist het veel bekritiseerde Nederlandse over-

## INHOUD

De succesfactoren van de  
 Nederlandse democratie  
 Het einde van de verzuiling?

## B O E K E N

legmodel heeft volgens Zonneveld geleid tot de veel geprezen Nederlandse tolerantie, het wederzijds respect en de traditioneel kleine afstand tussen elite en bevolking. Hierdoor is er nauwelijks een voedingsbodempolarisatie, conflict en politieke vervreemding van grote groepen kiezers.

Veel van de argumenten die Zonneveld naar voren brengt ter verlegging van de kritiek op de Nederlandse democratie zijn niet nieuw. Niet alleen zijn zeven van de negen thematische hoofdstukken bewerkingen van artikelen uit een serie die de auteur in 1996 als journalist voor *het Parool* schreef, hij maakt in deze hoofdstukken tevens in ruime mate gebruik van bestaand politicologisch werk. De verdienste van Zonneveld is dat hij diverse inzichten op journalistieke wijze heeft samengebracht in een vlot geschreven en daardoor makkelijk toegankelijk boek waarin hij aanzet tot nadenken over de vraag of er wel zoveel mis is met de Nederlandse politiek. De journalistieke werkwijze heeft echter ook zijn nadelen. Het boek maakt namelijk een nogal fragmentarische indruk, hetgeen mede aan de samenbundeling van artikelen moet worden toegeschreven. Een geloofwaardige ontmaskering van het 'crisisdenken' vereist minstens dat op alle belangrijke onderdelen van de kritiek op het Nederlandse bestel wordt ingegaan en dat de daarbij gebruikte argumenten consistentie vertonen. Aan beide voorwaarden is niet geheel voldaan. Zo wordt onvoldoende duidelijk gemaakt waarom gekozen is voor de

behandeling van thema's als de kwaliteit van de parlementaire pers (hoewel dit zonder twijfel de bijzondere belangstelling heeft van de auteur), of politieke corruptie. Beide thema's spelen slechts een ondergeschikte rol in het principiële politieke en wetenschappelijke debat over de vermeende crisis van de Nederlandse democratie. De overigens geslaagde poging om aan te tonen dat nieuwe technologische ontwikkelingen de vertegenwoordigende democratie geenszins overbodig zullen maken, past evenmin goed in de lijn van het betoog. Het draagt immers niet bij aan het verweer tegen de kritiek van het huidige bestel.

#### *Overheid en multinationals*

Daar staat tegenover dat belangrijke punten van kritiek nauwelijks aan bod komen. Een treffend voorbeeld daarvan is dat de nationale besluitvorming in steeds sterkere mate wordt beperkt door de schimmige besluitvorming op Europees niveau of door de positie van multinationals die zich aan de greep van nationale overheden weten te onttrekken. Daarbij volstaat het niet om te constateren dat Nederland nooit een sterke centrale overheid heeft gehad. Dat de Nederlandse overlegeconomie door een weinig heldere machtsverdeling wordt gekenmerkt is van een heel andere orde dan het ontbreken van effectieve democratische controle op Europees niveau. Een zelfde probleem doet zich overigens voor op lokaal niveau waar tal van problemen de gemeentelijke schaal ontstijgen en een lappendeken van inter-

gemeentelijke samenwerkingsstructuren is ontstaan die zich onttrekken aan het zicht van de gemeentelijke volksvertegenwoordiging, laat staan van de doorsnee kiezer. Uit het feit dat Zonneveld als parlementair journalist in Den Haag werkzaam is, valt te verklaren dat hij weinig aandacht schenkt aan de specifieke problemen van de lokale overheden, terwijl in het debat over de crisis in de politiek de lokale politiek juist een van de grootste bronnen van zorg vormt. Veel voorstellen voor politieke en staatkundige hervorming hebben dan ook betrekking op het lokale niveau.

Onderzoek toont aan dat de interesse en het vertrouwen in de politiek op dit niveau flink achterblijft en dat kiezers hun stemkeuze bij de lokale verkiezingen nauwelijks baseren op de prestaties of opstelling van de lokale partijen.<sup>1</sup> Het aantal uitgebrachte adviezen en uitgevoerde voorstellen voor bestuurlijke vernieuwing op gemeentelijk niveau is gigantisch.<sup>2</sup> De beoogde resultaten blijven tot nu toe echter vrijwel uit. Op nationaal niveau wijst Zonneveld veel van de problemen waarmee de politieke partijen, en met name de PvdA en het CDA, geconfronteerd werden aan het steeds fletsere inhoudelijke profiel. Juist in Nederland met zijn historisch bepaalde maatschappelijke verscheidenheid, zouden partijen alleen mogen rekenen op aanzienlijke groepen kiezers (en leden) indien zij zich realiseren dat zij hun bestaansrecht putten uit de behartiging van de deelbelangen van hun achterban. Een partij komt volgens

## B O E K E N

Zonneveld onherroepelijk in de problemen indien zij zich vreemd van haar natuurlijke achterban. Deze visie gaat naar mijn stellige overtuiging evenzeer op voor de lokale politiek. Waarom zouden burgers zich interesseren voor lokale politiek en zich geroepen voelen om op een bepaalde politieke partij te stemmen, indien de inhoudelijke verschillen tussen de partijen niet of nauwelijks herkenbaar zijn. Dit klinkt wellicht vanzelfsprekend, maar het staat haaks op de ook in wetenschappelijke kring aangehangen stelling dat de lokale politieke verschillen nu eenmaal te klein zijn om kiezers te werven en dat lokale politici zich beter kunnen profileren door hun *stijl* van opereren.<sup>3</sup> Het pleidooi voor scherpere ideologische profilering van partijen, ook op lokaal niveau, verhoudt zich slecht met de in dit kader door Zonneveld zelf bepleite verbreding van de recruiteringsbasis van gekozen volksvertegenwoordigers buiten het ledenbestand van partijen. Terecht stelt hij dat partijen niet te bang moeten zijn voor wat hij noemt 'Charles Schwietert-achtige toestanden'. Bovendien zou deze verbreding het voornaamste probleem van het teruglopende ledenbestand van politieke partijen kunnen wegnemen. Een gebrek aan voldoende gekwalificeerde kandidaten doet zich nu reeds in veel gemeentelijke partijafdelingen voor. Daar staat echter tegenover dat met grootscheepse recruiting buiten de partijkanalen allermindst de garantie bestaat dat partijen een voor de kiezers herkenbare en eenduidige inhoudelijke koers zullen

(blijven) varen. En daar toonde Zonneveld zich nu juist een pleitbezorger van.

*Referendum*

Een andere inhoudelijke tegenstrijdigheid in het betoog doet zich voor ten aanzien van het referendum, waarvan de auteur zich een warm voorstander toont. Volgens Zonneveld maakt het zoeken naar steeds weer nieuwe instrumenten, zoals overlegorganen en inspraakprocedures, om zoveel mogelijk mensen bij het beleid te betrekken, deel uit van onze nationale identiteit (pag. 66). Het referendum zou daarom slechts een voortgang op de bekende weg zijn. Bovendien zou invoering van het referendum noodzakelijk zijn om burgers de kans te geven zich ook uit te spreken over andere onderwerpen dan het sociaal economisch beleid (dat via de overlegeconomie tot stand komt). Het is juist dat de politieke macht in Nederland altijd, en met name ten tijde van de verzuiling, door diverse actoren gedeeld werd. Het in het boek geschetste beeld dat de bevolking in de loop van deze eeuw een hoge organisatiegraad bereikte is eveneens correct. Dat het een deel van onze nationale identiteit vormt om zoveel mogelijk mensen bij het beleid te betrekken is echter een volstreekte misvatting. Ten tijde van de verzuiling werden maatschappelijke tegenstellingen, zoals Zonneveld zelf ook constateert (pag. 127-129), juist aan de politieke top gedepolitiseerd door besluiten in geheim overleg voor te koken, door het debat zo zakelijk mogelijk te voeren en door

waar nodig hete hangijzers in de ijskast te plaatsen. De organisatiegraad van de burgers was dan wel hoog, maar de communicatie binnen de zuilen verliep vooral top-down. En dat gold niet alleen voor het sociaal-economisch beleid, maar evenzeer voor ethische en religieuze vraagstukken. Sterker nog, juist ten tijde van de Nederlandse pacificatiedemocratie zou het referendum, waarin per definitie bij meerderheid van stemmen wordt beslist en de mogelijkheid voor het sluiten van ingewikkelde politieke compromissen sterk wordt bemoeilijkt, een gevaar voor de stabiliteit hebben betekend. Van Holsteyn noemt het Nederlandse verzuilingsmodel en het belang dat tot op de dag van vandaag wordt gehecht aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging zelfs als een van de voornaamste verklaringen voor het feit dat Nederland het enige democratische land in West Europa is waar geen nationaal referendum is gehouden.<sup>4</sup> Natuurlijk is de invoering van het referendum, zeker het correctief referendum, goed verdedigbaar. De argumenten daarvoor moeten dan echter worden gezocht in de wens om het democratisch gehalte van de besluitvorming te vergroten. Dan is echter geen sprake van vervolmaking, doch van inperking van het consensusmodel.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat Zonneveld in *Het platte land* op zeer verdienstelijke wijze probeert om al diegenen die roepen dat de Nederlandse democratie in groot gevaar verkeert op andere gedachten te brengen. Dat zijn redeneringen

## B O E K E N

niet in alle gevallen de toets der kritiek kunnen doorstaan, doet daaraan geen afbreuk. Door een geluid te laten klinken dat sterk afwijkt van het gangbare draagt hij bij aan het opgang brengen van een discussie die alleen maar kan leiden tot een evenwichtiger waardering van ons staatsbestel. Zonneveld concludeert terecht dat het politieke bestel in tal van opzichten in verandering is. De vorming van het Paarse kabinet vormt daar zonder twijfel een van

de meest sprekende voorbeelden van. Het versneld en wellicht geforceerd doorvoeren van vernieuwing dient alleen plaats dient te vinden indien daarmee een reële oplossing wordt geboden voor echte problemen en niet terwille van de wens tot vernieuwing zelf.

RON HILLEBRAND

*Als politicoloog verbonden aan de Rijksuniversiteit Leiden*

1. Vgl. R. Hillebrand en G.A. Irwin, 'Spreiding van Gemeenteraadsverkiezingen zal invloed kiezers niet versterken', in: S.A.H. Denters (et. al.), *Decentrale democratie*, Enschede: Universiteit Twente, pp. 41-56 en M.J.F. van Tilburg, *Lokaal of nationaal?: Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten*, Den Haag: VNG-uitgeverij, 1993, p. 201.
2. Zie P. Depla, *technologie en de vernieuwing van de lokale democratie*, diss: Katholieke Universiteit Brabant, 1995.
3. Zie bijvoorbeeld P. Tops, *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Amsterdam: Atlas, 1994.
4. J.J.M. van Holsteyn, 'The Netherlands: national debates and local experience', in: M. Gallagher and P.V. Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, London: MacMillan, pp. 126-138.

