

D66  
2000  
9

Mr. H.A.F.M.O. van Mierlo

# Democratie en politieke vernieuwing

Thorbecke-lezing 2000

DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

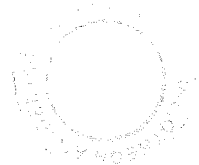
DNPP

# Democratie en politieke vernieuwing

Mr. H.A.F.M.O. van Mierlo



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM



Thorbecke-lezing

2000

(met een co-referaat door dr. Ph. van Praag)

## Democratie als lege huls

De veranderingen zullen geen burger zijn ontgaan. Mede als gevolg van de individualisering, die het laatste decennium vleugels kreeg met de opkomst van ICT, de nieuwe informatie- en communicatietechnologie, zijn bestaande instituten uit elkaar gevallen, of hebben sterk aan gezag ingeboet. Zoals oud-minister Peper in zijn spraakmakende essay van juli 1999 de stand van zaken typeerde: de samenleving is onderhevig aan een proces van horizontalisering en vergruizing. In die turbulentie kan de overheid zich maar moeilijk handhaven. Er zijn daarom andere vormen van leiderschap nodig: "Hoewel Nederland op dit terrein niet over bedeed is, dringen zich verschillende typen (en namen) op: Lubbers, Kok, Van Mierlo en Bolkestein," aldus Peper.

Welk type Peper zelf op het oog had, liet hij overigens in het midden. Misschien wilde hij Kok niet voor het hoofd stoten, dan wel Bolkestein niet al te zeer coifferen. Hoe het zij, wat we van één zo'n leider mogen verwachten, onthulde mr. H. A. F. M. O. van Mierlo op maandag 17 januari 2000. In de aula van de universiteit van Amsterdam hield hij voor een breed publiek de tweede Thorbeckelezing, waarin hij, nog staande op de drempel van de nieuwe eeuw, in een meeslepend betoog de diagnose stelde van de democratie. Zijn conclusie: hoogste tijd dat we in het licht van de nieuwe feiten gaan kijken naar wat voor bestuur onze samenleving nodig heeft en wat voor vernieuwingen moeten worden aangebracht, 'om te voorkomen dat het woord democratie een lege huls wordt'.

Van Mierlo maakte ons ook deelgenoot van zijn ergernis, namelijk dat meestal domweg ontkend wordt 'dat er iets aan de hand is'. Vanwege deze 'Verneinung' riep hij zijn gehoor zelfs op de volgende verkiezingen te laten gaan over het al of niet erkennen dat er een gevaar dreigt voor de democratie en zo ja, of we dan niet met hem van mening zijn dat de democratie en de inrichting van de overheid dringend om vernieuwing vragen. En voegde hij er dreigend aan toe: "wat mij betreft vindt kabinetsvorming op basis van dat antwoord plaats".

Wie Van Mierlo een beetje kent, en welke Nederlander kent hem niet?, weet inmiddels dat hij de noodzakelijk geachte vernieuwing nog altijd verwacht van de rechtstreeks gekozen minister-president. De band tussen kiezer en gekozen moet worden verkleind en dat kan volgens hem alleen maar door de kiezer twee stemmen te geven: één voor de vorming van de macht (het parlement) en één voor de machtsuitvoering. Zoals hij de noodzaak van deze vernieuwing nog eens kernachtig onder woorden bracht: "Ik zelf ben er van overtuigd dat de argumenten om de banden tussen kiezers en gekozenen, directeur en persoonlijker te maken – alleen maar in kracht zijn toegenomen. Ook voor de wenselijkheid om de burger een rechtstreeks invloed te geven op de kabinetsformatie. (...) Want hoe kleiner de reikwijdte wordt van de overheid, hoe groter het probleem om de burgers het gevoel te geven dat die overheid van hen is."

Wat Van Mierlo echter een hardnekkig 'Verneinung' noemt, is voor de ander de enige manier om de democratie overeind te houden, ook al zijn er natuurlijk altijd verbeteringen mogelijk en noodzakelijk. Het aardige van Van Mierlo is dat de spanning tussen die twee polen (verbeteren met behoud van het bestaande, of radicaal vernieuwen) in zijn toespraken meestal voelbaar is. Ook in deze lezing staat een passage waarin zich zowel de tegendraadsheid van D66 samenbalt, die iemand als Biesheuvel ooit tot de verzuchting bracht dat we met een on-Nederlandse partij te maken hebben, als het vermogen van de D66-leider zichtbaar wordt om iemand tenminste stevig aan het denken te zetten over de wezenlijke ondoorgrondelijkheid van de democratie.

Zo zal een normale burger denken: in een democratie kies je mensen die vervolgens in jouw naam en met jouw goedvinden een zekere zeggenschap uitoefenen. In de passage waarin Van Mierlo de balans opmaakt van dertig jaar vergeefse pogingen om het bestel te veranderen, geeft hij er deze verrassende draai aan. Citaat: “Al die voorstellen van staatsrechterlijke vernieuwing hebben één vraag gemeen: willen parlement en politieke partijen iets van hun macht prijsgeven om de kiezer een heel klein beetje meer directe invloed te geven. Nee, zei het parlement – en de meeste politieke partijen. De gekozenen staan geen macht af.”

### *Macht afstaan en Oranje*

De gekozenen staan geen macht af. Als voorzitter van de Thorbeckevereniging zit je op zo'n moment stijl overeind. Natuurlijk, in een democratie zal de kiezer de gekozenen tot de orde moeten kunnen roepen, of weg moeten kunnen stemmen. Maar eenmaal gekozen is hij of zij in de optiek van de representatieve democratie toch bij uitstek de persoon die met veel macht bekleed behoort te zijn, opdat hij of zij namens de kiezer kan optreden. Als de democratie al gevaar loopt dan komt dat toch veel eerder omdat het parlement ondergesneeuwd dreigt te raken door allerlei andere machten, dan dat het te veel macht naar zich toe zou halen?

Dat zou je denken en de tegendraadsheid van Van Mierlo blijkt er uit dat hij dat ook wel vindt. In zijn lezing laakt hij zelfs de onmacht van het parlement. Maar dat eenmaal gezegd hebbend, komt hij toch tot de conclusie dat de gekozenen zich nog maar eens grondig moet beraden of hij niet te veel macht naar zich toehaalt ten koste van de kiezer. Heel fraai komt die tegendraadsheid tot uitdrukking, waar hij het PvdA-kamerlid Rehwinkel op de korrel neemt die in december 1999 de positie van het staatshoofd ter discussie stelde tijdens de kabinetsformatie. Rehwinkel ook bleek er voorstander van te zijn de koningin niet langer deel te laten uitmaken van de regering.

In januari kon Van Mierlo nog niet weten dat enkele maanden later D66-leider Thom de Graaf exact dezelfde opvattingen zou lanceren, waarmee hij prompt een verhit debat ontketende over de positie van de monarchie. In januari sprak Van Mierlo echter honend: “...het parlement is bezig om de laatste invloed die de Koning nog heeft op de kabinetsformatie daar weg te halen. Waar naar toe? Naar de kiezers? Nee, naar het parlement. Want de gekozenen willen er wel macht bij. Let wel: ik ben het er op zich niet mee oneens. Het is ten slotte een toepassing van de gedachte dat alle macht zoveel mogelijk van onderop moet komen. Alleen, als je die gedachte echt recht wil doen, dan is er meer werk aan de winkel, en dan is toch de vraag of het beginnen met deze operatie wel de juiste volgorde is. (...) ik heb twee keer meegemaakt dat de Koningin ingreep – beide keren zeer effectief en naar mijn gevoel in het geheel niet tegen de verborgen verlangens van de kiezers. Ideologisch gezien is de gedachte dus juist, maar ik heb vraagtekens bij de opportuniteit, de wijze en het moment van toepassing.”

Voordeel van deze wijze van tegendraads redeneren is, dat zo helder wordt wat hem ten diepste dwars zit, namelijk dat in dit land met deze democratie uiteindelijk een kleine elite aan de touwtjes trekt. De media zitten er met de neus bovenop, maar ook zij zien geen kans er dwars door heen te prikken. Integendeel, begrijpen we Van Mierlo goed dan maken zij het alleen maar erger. Toornig schetst hij hoe in de machtsdriehoek parlement- regering- media de ‘communicatiewaarde’ de gang van zaken dicteert. Journalisten verslaan de politiek zoals ook de sport verslagen wordt en de politieke elite is ondertussen slim genoeg het spel zo te spelen dat zij de macht in handen houden en nemen daarbij op de koop toe dat de kiezer zich uiteindelijk afkeert van de politiek. Afijn, de conclusie is duidelijk: de mensheid verdient een beter lot, dan door een elite bij de hand te worden genomen. Leve de democratie.

In contrast met dit meeslepende betoog staat het nuchtere, zakelijke commentaar van de Amsterdamse politicoloog Philip van Praag. Van Mierlo reageerde er geprikkeld op, maar wie het co-referaat nog eens in alle rust naleest constateert al gauw dat beiden het er in ieder geval over eens zijn dat een elite de touwtjes nog altijd stevig in handen heeft. De politicologische inzichten van de universiteit van Leiden (Daalder) en die van Amsterdam bij elkaar optellend, poneerde Van Praag de prikkelende stelling: Alleen in uiterste noodzaak is de Nederlandse politieke elite bereid om de burgers meer directe invloed op het beleid te geven.

Uiterste noodzaak kan me ook lezen als ' slechts onder zeer grote maatschappelijke druk'. Deze maatschappelijke druk ontbreekt meestal. Als die druk er een enkele keer wel is, leidt dat soms tot democratische hervormingen. Maar zodra de omstandigheden gewijzigd zijn, worden pogingen ondernomen om de concessies, directe invloed weer terug te draaien. Daalder verwijst in dit verband naar de negentiende eeuw. Ook voor de twintigste eeuw zijn daar, volgens Van Praag, aardige voorbeelden van te vinden. Bij de eerste verkiezing volgens het principe van evenredige vertegenwoordiging, in 1918, werd duidelijk dat het relatief makkelijk was een kandidaat met voorkeurstemmen te kiezen. Tot grote schrik van de partijen werd daar ook gebruik van gemaakt door de kiezers, de zorgvuldig opgestelde lijstvolgorde werd door de kiezers drastisch omgegooid. De partijen haastte zich de nieuwe kieswet opnieuw aan te passen. Vanaf 1922 tot 1998 was het nagenoeg onmogelijk een kandidaat met voorkeurstemmen in de Tweede Kamer of een gemeenteraad te kiezen. In 1998 is dat pas voor het eerst een stuk gemakkelijker geworden.

De jaren zestig hebben de weerstand van de politieke elite tegen politieke verandering niet weg genomen. De opstelling van de politieke elite in deze periode is eerder een illustratie van de opmerkelijke flexibiliteit in leidende politieke kringen. Als de druk te hoog wordt geeft men enigszins toe, stelt een commissie in, voert soms een verandering door, die later weer van scherpe kanten ontdaan wordt. De Amerikaanse historicus Kennedy heeft een boeiende analyse gegeven van het soepele gedrag van de Nederlandse politieke elite in de jaren zestig, aldus Van Praag.

Hans van Mierlo zal het tot zover alleen maar van harte met Van Praag eens zijn. Problemen ontstaan pas waar Van Praag de cruciale vraag opwerpt of D66 zich in de dagelijkse politieke praktijk wel weet te onttrekken aan de weerzin van de Nederlandse politieke elite om de burger meer invloed te geven. Zo'n vraag en meer nog het kritische antwoord, prikt, zoals de lezer zelf zal kunnen vaststellen. Ondertussen geldt dat de Thorbeckevereniging met zowel de lezing van van Mierlo als het co-referaat van Van Praag stapels munitie aangereikt heeft gekregen om de werking van de representatieve democratie bij voortduring tegen het licht te kunnen houden. Kortom, ook deze lezing heeft zich ontpopt als een waardige bijdrage aan de instandhouding van de democratie, wat het doel is van de Thorbeckevereniging.

Willem Breedveld (voorzitter Vereniging Thorbecke)  
Oudewater, mei 2000.



## Welkomstwoord

dr. S.J. Noorda, voorzitter College van Bestuur, Universiteit van Amsterdam

*Dames & Heren, Ministers en oud-ministers, Burgemeesters en oud-burgemeesters, wethouders en oud-wethouders, maar wat er vanavond meer toe doet: Burgers en Burgeressen! Hartelijk welkom!*

De Vereniging Thorbecke deed een beroep op onze gastvrijheid, onze herbergzaamheid kennende. En zoals u merkt, geeft de UvA graag gelegenheid aan de tweede Thorbecke lezing. Al was het alleen maar om een Amsterdams alumnus te eren. Thorbecke werd, zoals u weet in Zwolle geboren, maar studeerde in Amsterdam aan het Athenaeum, de voorloper van de huidige universiteit. De universiteit is hem daarom stellig deze (late) contraprestatie verschuldigd.

Overigens getuigden zijn opvattingen over de universiteit minder van een vooruitziende blik dan zijn politieke en bestuurskundige. Hij meende dat de universiteit zich louter aan het wetenschappelijk onderwijs moest wijden. Professoren hoorden al alles te weten wanneer ze les gaven, hun kennis niet nog eens te moeten opdoen..... Onderzoek hoorde elders, in wetenschappelijke academies thuis. Hier is Thorbecke duidelijk een kind van zijn Duitse tijd.

Thorbecke had bovendien de overtuiging dat eenvoud en karigheid de universiteit beter pasten dan een enigszins royale uitrusting – een opvatting die men onder politici ook vandaag de dag wel eens aantreft. Ik citeer: “Wanneer hebben die mannen het meest voor de wetenschap, wanneer het meest voor het onderwijs uitgerigt? In de jaren waarin de middelen waarover zij konden beschikken nog zeer matig waren. Men heeft hen in paleizen geplaatst en een schat van diensten tot hunnen beschikking gesteld; en wat zij na dien tijd hebben verrigt, is soms niet zooveel als hetgeen zij vroeger in een jaar tot stand bragten.” De Leidse historicus Otterspeer, aan wie ik dit citaat dank, tekent erbij aan dat Thorbecke niet zegt waar hij in zijn tijd die paleizen der wetenschap dan wel heeft aangetroffen.

We kunnen dus zo gezien tevreden zijn dat de wet op het hoger onderwijs die Thorbeckes grondwet in het vooruitzicht stelde, niet meer tijdens zijn periode tot stand is gekomen. Hij heeft anderzijds ook niet meer beleefd hoe investeringen in de wetenschap tegen het einde van de voorvorige eeuw zowel in Leiden als in Amsterdam grote vrucht afwierpen.

Hoe het ook zij, we kunnen deze kwestie gevoelig laten rusten gezien 's mans verdere betekenis voor het wakker worden van de Nederlandse samenleving uit de dommeling van tevredenheid die naar men zegt haar in de eerste helft van de oude eeuw bevangen had. Hij is het immers geweest die het arrangement van gewichten en tegenwichten in het Nederlandse politieke stelsel heeft tot stand gebracht. Een systeem dat volgens Jan Romein te modern was voor het land waarin het werd ingevoerd, dat ons desondanks zo goed bleek te passen dat we al decennia moeite hebben ons voor te stellen dat het ook heel goed anders zou kunnen en zelfs anders zou moeten.

Het doet me bijzonder veel genoegen vanavond als spreker te kunnen begroeten, weliswaar niet een alumnus van deze universiteit zoals de spreker van de eerste Thorbecke lezing, maar wel een zeer gewaardeerd stadgenoot en zonder twijfel een van degenen die in onze generatie de vanzelfsprekendheid van Thorbeckes stelsel het meest vasthoudend en vindingrijk heeft in twijfel getrokken: Hans van Mierlo.

Dames en Heren, mij was gevraagd of een welkomstwoord te spreken; het enkelvoud in die zinsnede is mij niet ontgaan; ik haast mij dan ook deze opening te besluiten.





## Democratie en politieke vernieuwing

Mr. H.A.F.M.O. van Mierlo

Dames en heren,

Ik wens u een gelukkig Nieuwjaar.

De millennium-bug heeft zich niet laten zien, omdat ie er nauwelijks was of omdat ie vakkundig is bezworen. Zo is dat met geschiedenissen, die zich *niet* hebben voorgedaan: de causale verbanden daarin zijn nog moeilijker te traceren dan die in de geschiedenissen, die zich *wèl* hebben voorgedaan. Maar wat er ook van zij: het spookbeeld van neerstortende vliegtuigen, stilvallende ziekenhuisapparatuur, ontredderde verbindingen, heeft ons in ieder geval in beweging gebracht, omdat het zo apocalyptisch, maar ook zo concreet eruit ziet. Het gevaar zit in een kastje – de computer – en daar kun je wat aan doen. Maar hoe zit het met al die andere waarden – die we als zo elementair ervaren, dat we denken dat ze vanzelfsprekend zijn, maar die in werkelijkheid zich vormen of misvormen in onzichtbare, sluipende processen, met verrassingen voor de samenleving straks. Hoe is het daarmee? Democratie bijvoorbeeld – hoe ging die over de drempel van het millennium?

Wie zal het zeggen. We kunnen niet veel meer doen dan een paar aspecten tegen het licht houden om een vermoeden te krijgen van wat er aan de hand is. Ik vind het een voorrecht om daarover hier te praten en ik dank het bestuur van de Thorbecke-Vereniging voor de uitnodiging daartoe. Het is een extra voorrecht op de dag dat voorgesteld wordt de benoemde burgemeester uit de Grondwet te halen, zoals Thorbecke dat ook wilde.

Ik hecht er aan te benadrukken dat ik het woord lezing letterlijk neem en hier niet een politieke redevoering houd.

Op de uitnodiging voor deze lezing staat dat zij in het teken staat van dertig jaar politieke vernieuwing. De formulering was voor mij ook een verrassing, omdat ik het over democratie wilde hebben. Maar het één sluit het ander niet uit. En in ieder geval gaat politieke vernieuwing altijd over democratie. En democratie gaat in essentie over macht. Er is welhaast geen woord met zoveel multifunctionele inhoud als democratie. Maar in de kern betekent het dat macht bestaat bij de gratie van degenen over wie ze wordt uitgeoefend.

### *macht*

In die formulering zitten ook de twee fasen besloten, waarin het democratisch proces zich voltrekt: die van de machtsuitoefening en die van de machtsvorming. Fasen die om tegengestelde houdingen vragen. In de fase van de machtsuitoefening zoeken we op wat we gemeen hebben met elkaar – teneinde een meerderheid te krijgen voor beleid. In de fase van machtsvorming benadrukken we de verschillen om ons van elkaar te onderscheiden, zodat de kiezer z'n keuze kan maken.

### *Montesquieu*

De geschiedenis van de moderne democratie begint – als je wilt - precies 250 jaar geleden – als Montesquieu de fameuze *Trias Politica* ontvouwt. Hij keert zich tegen de macht van de vorst, die eenhoofdig, allesomvattend en in principe ongelimiteerd is. Hij schrijft: “Iedereen die macht heeft zal de neiging hebben die te misbruiken. Hij gaat zo ver hij kan. Alleen macht kan macht inperken”. Maar die tweede macht, die de macht van de Koning kan inperken, is er niet, is ook ondenkbaar binnen de vastomlijnde ruimte van een staat. En dus wat Montesquieu

doet, is die ene allesomvattende macht ontlede in factoren: de scheiding der machten, wetgeving – bestuur en rechtspraak. Montesquieu splitste die uit naar gescheiden organen toe: wetgeving naar het parlement – uitvoering naar de regering en het recht naar de rechter. Maar hij ging ervan uit dat die organen bij de uitoefening van die functies in samenspel kwamen met elkaar. Het sterkst heeft zich dat ontwikkeld tussen parlement en regering.

Montesquieu is ongetwijfeld de meest *chicque* revolutionair uit de Europese geschiedenis. Als aristocraat is hij klassenbewust. Hij laat de standen onverlet. Hij werd niet gedreven door een sociaal protest, maar door een intellectueel inzicht dat de mensheid in z'n geheel beter af is met de door hem voorgestelde herschikking van macht.

Het gedachtegoed van Montesquieu en Locke werd in de eerste helft van de achttiende eeuw aangereikt en stond ter beschikking van de zich vormende democratieën aan het eind van die eeuw: de Verenigde Staten, de Franse Republiek en bijvoorbeeld de Bataafse Republiek bij ons. In alle democratieën is op zeer verschillende wijze uitwerking gegeven aan deze ideeën. Zowel aan het aspect van de scheidingen als ook – en vooral aan de uiteenlopende wijzen van de toenemende verstrengeling.

### *Verenigde Staten*

In de Verenigde Staten heeft het gedachtegoed nog het zuiverst gestalte gekregen in de constitutie en ongetwijfeld is het daar ook het zuiverst bewaard gebleven. Een wetgevingsproces dat toch echt in handen ligt van het Congres – met een zekere invloed van de President daarop - en een krachtige uitvoeringscapaciteit bij de President, gebed in de *checks and balances* van het Congres.

Deze heldere toepassingen van het kersverse gedachtegoed waren ongetwijfeld mogelijk doordat - in tegenstelling tot in Frankrijk – in de Verenigde Staten de ideeën revolutie samenviel met een bevrijdings- of onafhankelijkheids-oorlog, waarbij schoon schip werd gemaakt. De bestaande macht behoefde niet te worden herverdeeld, maar gewoon weggejaagd: *They could start from scratch*. Er ontstond een werkelijk nieuwe ruimte, waarin alle plaats was voor de nieuwe producten van de Verlichting in hun zuiverste vorm.

Een nog belangrijker verklaring voor die grote herkenbaarheid van Montesquieu's ideeën 250 jaar later, ligt in de logische consequenties die de Amerikanen hebben getrokken door separate machten ook te wortelen in separate uitspraken of stemmen van de kiezers. En dat betekent dat in de Verenigde Staten:

- van het begin af aan alle macht van onderop is, en
- de drie machten in hun eigen karakter werden gesterkt doordat zij voort kwamen, niet uit elkaar, maar ieder uit een eigen stem van de kiezer.

Het heeft z'n voor- en z'n nadelen, maar het is in ieder geval een krachtige waarborg voor authenticiteit. Het blijft langer goed.

### *Europa*

In Europa kon men niet vanaf nul beginnen zoals in de Verenigde Staten. Er ontstond geen nieuwe Natie-Staat. De macht moest verbouwd worden. Praktijken van overheidsgezag lagen gebed in krachtige tradities en opvattingen. Die waren per land verschillend en de ideeën van Montesquieu kregen dus in ieder land een verschillende toepassing. De scheiding tussen wetgeving en uitvoering vertroebelde overal op veelsoortige wijze. Maar de grote spelbedriver werd toch de democratie zelf, die zich begon te ontwikkelen enkele decennia nadat de horizontale scheiding der machten op papier was gezet. Belangrijke processen zowel in de formele als in de materiële democratie stelden de Trias-leer in de schaduw.

### *machtsvorming*

De wijsheid van de Trias-leer slaat geheel op de organisatie van de machtsuitoefening. De machtsvorming was niet aan de orde. Die ontwikkelde zich met de invoering van het kiesrecht eerst beperkt, later algemeen.

De verwatering van de machtscheiding is niet te verwonderen als we kijken naar de vele dubbelzinnigheden en strijdigheden, die zich in de formele democratie hebben ontwikkeld. In ieder land liggen die verschillend. In Nederland moet alle macht voortkomen uit één stem. De uitvoerende macht vloeit voort uit wat we de wetgevende macht noemen: het parlement. Alleen daarop mag de kiezer stemmen, maar de verkiezingscampagne zelf gaat helemaal over de vraag wie het voor het zeggen krijgt. Wie de uitvoerende macht mag hebben. Welke premier zal het worden? Wie mag er in het Catshuis of het Torentje?

Wat ten behoeve van de machtsuitoefening principieel werd gescheiden, wordt ten behoeve van de machtsvorming weer emotioneel aaneengeklonken. De illusie wordt gewekt dat weer alle macht aan de orde is. De macht die heil zal brengen aan het land. De politieke boodschap is allesomvattend. Het appèl aan de kiezer is niet relativerend en machtscheidend, maar pretentius en machtsconcentrerend, in schrille tegenstelling tot de mogelijkheden om dat waar te maken. In vele landen rondom Nederland is het min of meer hetzelfde.

### *Frankrijk*

In Frankrijk is de balans definitief doorgeslagen ten gunste van de *Executive*, waarvan er eigenlijk twee zijn: een President met direct mandaat en een regering met een indirect parlementair mandaat. Zeker bij cohabitatie leidt dit weer tot een matiging van de executieve macht, maar het kwalitatieve en kwantitatieve verschil met de macht van het parlement blijft aanzienlijk en is ook structureel in de Grondwet opgenomen.

### *Nederland*

De uitvoerende macht heeft in ons land geen directe, maar een afgeleide legitimatie. Formeel ligt die nog bij de Koning – bij de Gratie Gods, maar materieel werd die daar door Thorbecke zelf weggehaald in de eerste helft van de vorige eeuw. En in de tweede helft raakt die zoek in de vertrouwensregel van ons parlementair stelsel, dat in 1866 z'n beslag kreeg. In Nederland voeren we als één van de laatste landen het Algemeen Kiesrecht in en het kiesrecht voor vrouwen; tenslotte de evenredige vertegenwoordiging. Daarna wordt het stil. De democratie is kennelijk af.

De anti-revolutionair Donner zei van de invoering van de evenredige vertegenwoordiging: 'toen werd Nederland definitief een confessioneel land'. Zijn gelijk duurde in ieder geval driekwart eeuw tot aan 1994. Maar wat zeker zo is, is dat de evenredige vertegenwoordiging het partijstelsel veilig stelde en de kiezers uitnodigde om hun keuze in de eerste plaats te laten bepalen door denkbeelden en ideologieën en niet door mensen.

### *Politieke partijen*

Aan het eind van de negentiende eeuw deden sociaal protest en emancipatiebewegingen politieke partijen ontstaan met een ideologie en of gerichte boodschap. Ze bevochten elkaar de zetels in het wetgevend orgaan, maar in de loop der jaren gaat de boodschap in de campagne steeds meer over het hele overheidsbeleid. Het woord parlement staat natuurlijk nog steeds vooral voor wetgeving, maar in de praktijk verschuift het accent naar de belanghebbende controleur van het overheidsbeleid. De krachten van de machtsvorming worden sterker ten opzichte van die van de machtsuitoefening.

In de strijd om de politiek macht vervaagt de werking van de scheiding der machten. Dat betekent niet dat de macht geen half meer wordt toegeroepen – zoals Montesquieu wilde. Maar bovenal in Nederland gebeurde dat, niet meer door een confrontatie van machten (le *pouvoir arrête le pouvoir*) maar door een innige omhelzing. Bijvoorbeeld tussen een Kabinet en de meerderheid van het parlement. Het is de uiterste consequentie van het parlementair stelsel: dualisme dat vrijwel onherroepelijk leidt tot monistische toepassing. De belangen van macht en controle verstrengelen zozeer dat beide functies gevaar lopen. Omhelzing kán leiden tot verstikking, zoals we uit de B-film weten. Er komen impasses uit voort die weer ruimte creëren voor bureaucratie. Deze is nog moeilijker te controleren.

Het is pikant dat impasses in wetgeving en uitvoering met name de laatste decennia hebben geleid tot normatieve activiteiten van de rechtelijke macht, die eigenlijk op het terrein liggen van wetgeving en bestuur, en aldus onttrokken worden aan het oordeel van de kiezer. Een uitholling die nog versterkt wordt door het optreden van de Europese rechter.

### *Europese integratie*

Ook in de Europese integratie is de *Pouvoir Judiciaire* het zuiverst overeind gebleven als gescheiden macht. In de Europese ruimte is de triasleer van Montesquieu in beginsel wel, maar in concreto nauwelijks terug te vinden. Alle elementaire voorwaarden daarvoor liggen anders. Scheiding der machten kan plaatsvinden in een helder begrensde ruimte, die stabiel en een-soortig van aard is: de natiestaat. De ruimte van de Europese integratie is een uitdijende ruimte, die veelsoortig is en niet stabiel. In feite zijn er drie ruimtes: de supranationale ruimte, de inter-gouvernementele ruimte en de ruimte van de afzonderlijke lidstaten, die alle een andere invulling aan de triasleer hebben gegeven.

Al deze ruimten staan op een gecompliceerde manier met elkaar in verbinding. In dat geheel moet wetgeving – bestuur en rechtspraak tot stand komen. Daar komt nog bij dat de macht geen constante is, maar een instabiele hoeveelheid, die maar voor een klein deel vastligt en voor een groter deel steeds veroverd moet worden op de lidstaten. Een horizontale scheiding der machten, die gedomineerd wordt door de verticale: gemeenschap – lidstaat. Is het een wonder dat *le pouvoir arrête le pouvoir* hier een ander verhaal is.

Zo gezien stijgt de bewondering voor het ingenieuze bouwwerk dat door de *founding fathers* elkaar is gezet. Met instituties die niet zonder elkaar kunnen functioneren, en die mengvormen zijn van de verschillende machten.

Maar niet de *Trias politica* is de sta in de weg voor verdere integratie, ook niet de nationale macht van de lidstaten, zoals velen denken, maar hun nationale onmacht. De grootste moeilijkheid om in Europa een werkelijke democratische ruimte te scheppen, ligt in de democratische impasses in de lidstaten zelf. Steeds meer missen de nationale overheden de autoriteit om van hun burgers de concessies te vragen die opgebracht moeten worden om een integratie tot stand te brengen. Aan de onderhandelingsstafel is een gebrek aan speelruimte voor het onmisbare geven en nemen.

De impasses in de Europese integratie zijn in wezen de optelsom van de bestuursimpasses in de nationale democratieën. Daar komt nog bij dat de grondstof van de integratie de natiestaat is, zoals deze de laatste eeuw tot stand is gekomen. Maar de natiestaat is aan bederf onderhevig en heeft zelf een onzekere toekomst. In tenminste vijf landen van de vijftien tekenen zich voorboden af van een zekere desintegratie van de klassieke eenheid, die de staten nog enkele decennia geleden waren: België, Spanje, Italië, Groot-Brittannië en Duitsland, waar de opkomst van de deelstaten de autoriteit van de Bondsregering in het integratieproces krachtig ondergraaft.

[Bij het Verdrag van Amsterdam kwam Bondskanselier Kohl zich een keer of vier bij het voorzitterschap verontschuldigen voor een stemgedrag dat eigenlijk niet paste in zijn

gebruikelijke Europese houding. Maar, zei hij, als dit in het Verdrag komt dan krijg ik het niet door de Bondsraad heen. Dat zijn de deelstaten.]

De toekomst van de natiestaat wordt meer en meer een probleem: in de lidstaten zelf, als ook in het integratieproces. Op het aan de orde stellen van deze problemen ligt in Brussel een taboe. Het vragen naar de toekomst van de natiestaat is zoïets als vloeken in de kerk. Dat taboe moeten we doorbreken.

Alle Europese landen kampen met ernstige vraagstukken in het functioneren van de democratie in hun land. Vaak zijn dat dezelfde vraagstukken, voor een deel verschillen ze per natie. Die problemen zijn een belemmerende factor voor de Europese integratie. Wat ligt er meer voor de hand dan dat er een algemene discussie op gang komt binnen het Europees verband over de kernproblemen van democratie, voor zover die in de lidstaten in wezen dezelfde zijn. De Europese Commissie of de Raad zou die discussie kunnen entameren. Politici – maatschappij-filosofen – academici – universiteiten zouden die discussie moeten voeren. Als het Europees bestuur zich niet aan zo'n initiatief wil branden, zou er niets op tegen zijn als het initiatief uit de universitaire wereld kwam. [Onlangs werd de Stichting Essay International opgericht. Haar doelstelling (het tot stand brengen van een Europese ruimte om over dit soort vragen te discussiëren), staat in dit teken.]

### *Materiële democratie*

Terug naar Nederland. In de twintigste eeuw ligt de ontwikkeling van de formele democratie in ons land nagenoeg stil. Maar er is een ontwikkeling in wat ik maar noem de 'materiële democratie'. Daaronder versta ik: de evolutie van de élite-informatie naar de massa-informatie en van de élite-consumptie naar de massa-consumptie. Deze is voor de burger veel belangrijker.

Uit deze ontwikkeling – mogelijk geworden door de welvaart, zijn *nieuwe machten* voortgekomen, tegen welks uitwassen nog geen bescherming is gevonden. Grootmachten waarvan Montesquieu niet had kunnen dromen en had hij dat gedaan dan was het hem een nachtmerrie geweest. De macht van de media – de macht van het kapitaal. Men zou daar nog aan kunnen toevoegen: de macht van de misdaad. Allemaal machten waar de Staat naar loert als een kip naar het onweer. De hele theorie van Montesquieu draaide om de *liberté*, de vrijheid van de burger, die hij wilde beschermen tegen mogelijke uitwassen van machtsoppeenhoping bij de overheid. Het kwam niet in z'n hoofd op dat er uit die vrijheid weer machten konden ontstaan, die zelfs sterker zijn dan de overheid en die de vrijheid van de burger – op een andere manier – in gevaar brengen. En die burger kijkt nu hulpzoekend, maar vergeefs op naar de overheid

### *Zuilenstelsel*

De belangrijkste reden waarom sinds 1917 in Nederland geen noemenswaardige veranderingen meer hebben plaatsgevonden in de formele democratie en de constitutie, ligt in het feit dat in dezelfde tijd zich een groter concept voor het bestuur van de samenleving ontwikkelde, waarbinnen de formele democratie een plaats had gekregen. Dus niet een model binnen de formele democratie, maar de formele democratie - zoals die zich had ontwikkeld - geïntegreerd binnen een groter concept. Dat was de zuilenmaatschappij, met als ruggengraat van onze samenleving, de sociaal-democratische en confessionele zuilen. Politieke partijen en alle denkbare maatschappelijke organisaties vonden daarin hun plaats en hun overleg.

De politiek was een verlengstuk van wat daar binnen en tussen die zuilen gebeurde. Het poldermodel in z'n hevigste vorm. Tolerantie was weggelegd voor besturen. Echt contact tussen de bewoners van de zuilen werd niet op prijs gesteld. Bescherming en veiligheid onder elkaar, onoverkoombare afstand tot de anderen. Intiem, familiair en autoritair. Met een grote

sociale controle. De fractieleden van de KVP konden 's morgens in *De Volkskrant* in het hoofdartikel van de staatkundig hoofdredacteur, die ook hun fractieleider was, Carl Romme, lezen hoe zij 's middags zouden stemmen.

### *Vernieuwingen*

Dit alles liep goed, langzaam maar zeker, tot de loonexplosies en televisie de massaconsumptie en informatie zo ver op gang brachten, dat de burgers behoefte gingen voelen hun lot meer in eigen hand te nemen. Dan komt de exodus uit de zuilen op gang. We schrijven dan de jaren zestig. Het is niet onlogisch dat dan ook het verlangen naar politieke vernieuwing begint.

Op de andere terreinen hadden we al onder ogen gezien dat er een oorlog was geweest, die wel degelijk meer sporen had nagelaten dan alleen het verlangen naar een vooroorlogse sigaar. In de filosofie, het existentialisme – Cobra in de schilderkunst – de vijftigers – het experimenteel theater – de *nouvelle vague* – het Vaticaans Concilie. Alles had z'n revolutie gehad – behalve de politiek, op een korte lichtstraal na – direct na de oorlog die snel doofde. De politiek reageerde in de diepte het laatst van alles. Dat hing samen met de zuilenmaatschappij – herrijzend Nederland en de macht zelf. Dan komt er maatschappij kritiek – tegen de regenteske structuur, tegen de taboes en de bedomptheid en beslotenheid. Ineens de behoefte om heel hard te gaan gillen. Tegen ideologen en moralisten en *Wichtigmakers*. Maar vooral tegen beknotting van vrijheden. Provo wordt het begin. De politieke vertaling wat later: D'66 – Christen-radikalen – Nieuw Links.

### *D66*

Ik wil het zeker niet de hele tijd over D66 hebben. Maar om dertig jaar te evalueren, moet ik toch even naar de drijfveren en ervaringen uit dat begin. De belangrijkste drijfveer was dat burger en overheid steeds meer van elkaar vervreemdden door veroudering van het bestel. De beweging zette drie lijnen uit:

1. Een meer directe democratie, waardoor de burger meer rechtstreeks betrokken zou zijn bij de machtsvorming en uitoefening.
2. Politieke partijvernieuwing op een moderne basis.
3. Een minder ideologische en meer praktische politiek.

De behoefte aan een meer directe vorm van democratie kwam tot uitdrukking in *voorstellen* tot wijziging van Grond- en Kieswet: de rechtstreeks gekozen Minister-President – een soort districten-stelsel, waardoor een persoonlijke band tussen kiezer en gekozene bevorderd zou worden – een gekozen burgemeester en een referendum, en boven alles meer openheid. Ze hebben alle gemeen dat de band directer wordt en de afstand kleiner. Het is goed om vast te stellen dat het hier niet om een willekeurige aanbieding ging, maar om voorstellen die als samenhang hadden de gedachte dat macht zoveel mogelijk van onderop moet komen en dat zij bestaat bij de gratie van degenen over wie zij wordt uitgeoefend. Zoveel mogelijk dus.

Dat zou je de ideologische kant van het gedachtegoed kunnen noemen – de praktische is dat daardoor de macht dichter bij huis blijft, meer aansluiting heeft op de dagelijkse werkelijkheid van burgers, minder isolement en minder vervreemding voortbrengt.

[Terwijl ik dit schrijf, verbaast het me hoezeer in ieder geval de analyse van toen op hoofdzaken nog steeds van kracht is en hoe angstwekkend het lot van de hele publieke sector zich in een niet eens zo verre toekomst aftekent – nu de burgers door de welvaart en de elektronica steeds beter zichzelf kunnen redden en zich voor hun lot steeds minder afhankelijk voelen van de overheid. Voelen en wanen, want voor een deel is die onafhankelijkheid voorlopig schijn. Daarover dadelijk.]

Nu eerst een beknopte evaluatie, van wat daarvan terecht is gekomen. Er is veel meer vrijheid gekomen. Volgens sommigen te veel. Maar niet meer dan in het omringende buitenland. Er is veel meer openheid gekomen, meer dan in het omringende buitenland, maar het kan nog beter. De politiek is praktischer geworden en in ieder geval minder ideologisch. Partijpolitieke vernieuwing heeft nauwelijks plaats gevonden. Het belangrijkste feit dat naar binnen toe als een vernieuwing werkte en naar buiten toe als een optelsom was de vorming van het CDA. Deze heeft het proces van de deconfessionalisering, dat na de oorlog was begonnen, niet kunnen stoppen.

#### *PVP*

De Progressieve Volkspartij (PVP), op basis van een moderne probleemstelling, waartoe D66 het initiatief had genomen, is in z'n aanloop blijven steken. Toen het Kabinet-Den Uyl zich in dat perspectief had kunnen vormen, liet de Partij van de Arbeid het perspectief als een baksteen vallen. Het was ongetwijfeld de grootste misser voor de vernieuwing van de afgelopen dertig jaar, hoewel het ernstig de vraag is of die nieuwe partij ontkomen zou zijn aan het grote ongeloof van dit moment ten aanzien van partijen als zodanig.

#### *Paars*

Daar staat tegenover dat zich een doorbraak voltrok in de partijpolitieke verhoudingen die tot voor kort voor ondenkbaar werd gehouden, toen het eerste kabinet zonder confessionelen sinds 1918 tot stand kwam in 1994. Na de progressieve concentratie was dit de tweede aanval op de vanzelfsprekendheid van de macht van het midden, die het CDA zich had kunnen toe eigenen. Die vanzelfsprekendheid is voorgoed verdwenen. Daarmee is de Nederlandse politiek definitief veranderd – ook al zou Paars-III niet komen. Zelfs als Paars II niet gekomen was.

#### *Staatsrechtelijke vernieuwingen*

Voor de staatsrechtelijke vernieuwing is het dertig jaar lang een lijdensweg geweest. Het ene rapport na het andere. Het ene parlementaire debat na het andere: eigenlijk geen enkele resultaat behalve de afschaffing van de opkomstplicht en het gemeentelijke kiesrecht voor buitenlanders. Van een directer of persoonlijker of sterker maken van de band tussen kiezer en gekozenen is tot nu toe nog niets terecht gekomen.

#### *Districtenstelsel*

Het districtenstelsel is tot nu toe voortdurend afgewezen. Het is een maand geleden dat Minister Peper, die ik bewonder om z'n onvoorwaardelijk *commitment* aan de vernieuwing van onze democratie, z'n laatste nota aan de Kamer stuurde, waarin zeven denkbare vormen van districtenstelsel ter keuze worden voorgelegd – natuurlijk allemaal binnen de evenredige vertegenwoordiging – want dat is immers ons hoogste goed. De minister is zo eerlijk te schrijven dat een internationaal rapport heeft vastgesteld dat er allerwegen in Europa behoefte is aan versterking van de band tussen kiezer en gekozenen. En dat daar ook in alle landen iets aan is gedaan, behalve in Nederland. Dan ga je je toch een beetje schamen.

#### *Referendum*

Het referendum was er bijna. Eén stem tekort in de tweede ronde van iemand die tegen was. En niet zomaar tegen. In Nederland ben je principieel tegen. Vooral liberalen kunnen daar plechtig bij kijken. Interessanter is het principiële argument dat tegen het referendum wordt aangevoerd als zou het in strijd zijn met de vertegenwoordigende democratie (het principe). De werkelijkheid is immers dat het precies andersom werkt: de kiezer kan met een geruster hart zijn vertrouwen aan een afgevaardigde geven voor de behartiging van al zijn zaken omdat

hij weet: als het echt te dol wordt, dan kan ik altijd nog aan de noodrem van het referendum trekken. Die wetenschap/capaciteit is veel belangrijker dan de toepassing ervan zelf.

Met andere woorden: het referendum – ook als het zelden gebruikt zou worden – vergroot en versterkt de ruimte voor de vertegenwoordigende democratie, zoals wij die kennen. Het is dan ook niet voor niets dat het referendum vooral bestaat in bijna alle vertegenwoordigende stelsels en bijvoorbeeld niet in de Verenigde Staten op federaal niveau.

### *Gekozen burgemeester*

Ook de gekozen burgemeester is sinds vandaag weer in discussie. De belangwekkende voorstellen van de commissie-Elzinga, die vanmiddag in Den Haag zijn gepresenteerd, heb ik maar oppervlakkig gezien. De burgers van de vier grote steden krijgen het recht wel, die van de kleinste gemeenten niet – daar krijgt de gemeenteraad het – en de gemeenten daar tussenin mogen tussen die twee systemen een keuze maken. Althans de gemeenteraden mogen dat.

Als overgangsmaatregel kan het misschien een stap vooruit zijn. De motivering ligt in bestuurlijke overwegingen, in combinatie met het vastlopen van het huidige benoemingsysteem. Maar met een principiële opvatting over democratie heeft het weinig van doen en het zal nog een hele toer zijn om burgers uit te leggen dat waar het democratische rechten betreft de ene burger de andere niet is.

*De rechtstreeks gekozen Minister-President*, dan wel kabinetsformateur, heeft het wel gehaald in de staatscommissie Cals-Donner, maar niet in het parlement. Van alle voorstellen is het de meest ingrijpende, maar ook de meest principiële uitwerking van de gedachte dat de band tussen kiezer en gekozene zo direct mogelijk moet zijn. Nog belangrijker: het zou de kiezer twee stemmen geven: één voor de macht en één voor de controle daarop.

Al die voorstellen van staatsrechtelijke vernieuwing, hebben één vraag gemeen: willen parlement en politieke partijen iets van hun macht prijsgeven om de kiezer een heel klein beetje meer directe invloed te geven. Nee, zei het parlement – en de meeste politieke partijen. De gekozenen staan geen macht af.

### *Koningin*

Ik moest eraan denken toen ik een paar dagen geleden las dat het parlement nu serieus bezig is om de laatste invloed die de Koning nog heeft op de kabinetsformatie daar weg te halen. Waar naar toe? Naar de kiezers? Nee, naar het parlement. Want de gekozenen willen er wel macht bij. Let wel: ik ben het er op zich niet mee oneens. Het is tenslotte een toepassing van de gedachte dat alle macht zoveel mogelijk van onderop moet komen. Alleen, als je die gedachte echt recht wil doen, dan is er meer werk aan de winkel, en dan is toch de vraag of het beginnen met deze operatie wel de juiste volgorde is. Afgezien van het feit dat het wetgevend orgaan, weer een extra element van de machtsvorming naar zich toehaalt, merk ik op dat ik twee keer heb meegemaakt dat de Koningin ingreep – beide keren zeer effectief en naar mijn gevoel in het geheel niet tegen de verborgen verlangens van de kiezers. Ideologisch gezien is de gedachte dus juist, maar ik heb vraagtekens bij de opportuniteit, de wijze en het moment van toepassing.

### *Politieke cultuur*

Natuurlijk is er in de politieke cultuur veel veranderd – als je wilt vernieuwd – sinds het moment dat het Presidium van de Tweede Kamer 33 jaar geleden geheel ongevraagd z'n jacquet uittrok om dichter bij het volk te staan, sinds het moment dat Anneke Goudsmit aan de fractie de vraag voorlegde hoe wij er tegenover zouden staan als zij de volgende week in de Tweede Kamer zou verschijnen in broekpak – de fractie vond dat goed, maar hield z'n hart vast. De week na deze provocatie liepen er drie broekpakken rond. Daarna zes.



Drie van de vier voorstellen voor staatsrechtelijke vernieuwing staan nog steeds en opnieuw ter discussie. Maar niet één van de vier is tot op heden gerealiseerd. Is dat niet weinig op voor dertig jaar?

*Het doet denken aan het verhaal van Sam, die aan Moos onthult dat hij op leeuwenjacht is geweest in Afrika. Hoeveel leeuwen heb je geschoten?, vraagt Moos. Sam – na enig aarzelen: Niet één! Vraagt Moos sarcastisch: is dat niet een beetje weinig? Zegt Sam: moet je niet zeggen. Voor leeuwen !!*

Er zit wat in. Het is niet veel – maar het is ook veel gevraagd. Het was naïef te denken – zoals wij deden – dat het een kwestie van goed uitleggen was en dat je daar wel een paar jaar voor moest nemen. Het zelfreinigend vermogen van macht is klein, maar nog kleiner is de bereidheid van gevestigde machten om de basis te herzien waaruit zij is voortgekomen. Misschien kwamen we te vroeg.

In de jaren zestig begon het zuilenstelsel te kraken, maar het stond er nog wel. Toen de mensen eruit weg gingen lopen, bleven de staketsels en de bestuursstructuur overeind. Alles wat maar iets te zeggen had, verzette zich tegen de grondgedachte achter onze voorstellen. Dit in tegenstelling tot de burgers, die vanaf het begin in opinie-peilingen in meerderheid voor alle vier voorstellen waren. Dat was toen en dat is nog steeds zo.

Het is ook een nadeel voor een partij om hervorming van je democratisch systeem als belangrijkste identiteit te hebben. Je politiseert daarmee het punt en terwijl je voor realisering ervan grote meerderheden nodig hebt – roep je om puur politieke redenen juist tegenstand op. Dit staat nog los van het meerobjectieve kritische oordeel dat men over de voorstellen kan hebben.

Een sterk punt was dat de partij geen eigen belang had bij de voorstellen. In de realisering daarvan zou de partij verdwijnen.

### *Grondwet*

Ten opzichte van het fenomeen van de verandering, waaraan ons hele leven blootstaat, is de Grondwet een tegendraads lichaam. Het is een vrieselement dat veranderingen stil legt. Daarop is hij ook ingericht, met waarborgen tegen de zogenaamde waan van de dag. Iets komt gemakkelijker in de Grondwet dan er weer uit. Het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging werd snel ingevroren – en geen paard krijgt het meer los.

Kortom, terecht of niet – de instituties van onze democratie liggen verankerd in Grondwet en staatsrecht. Ze bezitten een staat van onveranderlijkheid – in tegenstelling tot de behoeften van de maatschappij, en van mensen die in die instituties moeten werken. Hun gedrag ontwikkelt zich, beïnvloed door factoren, die geheel buiten de Grondwet omgaan. Dat gaat knarsen.

### *Media*

Bijvoorbeeld de ontwikkeling van de media. In een democratie draait alles om de mogelijkheid voor de burgers om een oordeel te vellen over het beleid of het optreden, dan wel het gedrag van politici. De volksvertegenwoordiger is voorzover ik weet de enige, die z'n baas beneden zich heeft: de kiezer. Kiezer en gekozenen zijn voor de informatie over wat er gebeurt, voor bijna honderd procent afhankelijk van de media.

Wie over een periode van vijftig jaar de mediaproductie bekijkt, ziet onmiddellijk de veranderingen in selectie van de onderwerpen – de wijze van behandeling en de verschuiving in de waardering van nieuwswaarde. De entertainmentswaarde is een steeds belangrijker criterium geworden. Die kan liggen in het schokkende of amuserende of in het dramatische. Nieuws ligt voornamelijk in wat niet loopt. Wat wel loopt heeft geen nieuwswaarde. Ook al is het een wonder dat iets loopt. Daardoor alleen al ontstaat een scheef beeld.

De journalistieke aandacht voor sport en politiek krijgt steeds meer eenzelfde karakter. Alles wordt vertaald in termen van winnen en verliezen, van uitglifiers, bananenschillen, morele verontwaardiging. Alles wat maar persoonlijk drama is.

Dit komt niet alleen door journalisten, het komt in even grote mate van de politici. Als je voor honderd procent afhankelijk bent van de media om je kiezers te bereiken, dan moet je ook voldoen aan de voorwaarden om gecommuniceerd te worden. Dat betekent niet dat er door journalist of politicus ten behoeve daarvan meer gelogen wordt dan vroeger. Er wordt relatief minder gelogen in de politiek dan elders. Dat wordt teveel afgestraft. Daarom wordt er zoveel gedraaid. Het betekent wel dat politici hun boodschap afstemmen op de communicatiewaarde. Niet de feiten, maar de lading ervan en de ordening zijn vatbaar voor bewerking. Het verhaal is waar en het is niet waar. Adjectieven doen de waarheid wel geweld aan, maar vernietigen haar niet. Dus veel adjectieven. Je bent nooit teleurgesteld, maar zeer teleurgesteld, nooit boos, maar razend, nooit kritisch, maar bitter, een verschil van mening is ruzie. Journalisten zijn niet alleen in concurrentie met journalisten van andere bladen, maar ook met elkaar op dezelfde krant of omroep. Om de ruimte voor het nieuws en de plaats. Misschien zit er wel een voorpagina in.

Daar komt nog bij dat geen enkel vraagstuk dat in de publieke sector wordt besproken op ware grootte blijft. Juist omdat het voor massa-communicatie geschikt moet zijn, en alleen al om het zichtbaar te maken – en interessant – wordt alles uitvergroot: de probleemstelling – de belangen – de tegenstellingen – de discussie, alles gaat op een grotere maat dan het in werkelijkheid is. Hierdoor wordt de hanteerbaarheid van het vraagstuk verkleind en het vinden van overeenstemming voor een oplossing moeilijker.

Dit is een aangescherpt beeld en er zijn vanzelfsprekend veel uitzonderingen op. Maar de kern is deze: waar de organen van de democratie – regering, parlement, staatshoofd en het electoraat, etc. hun opdracht, hun rechten en verplichtingen constitutioneel dan wel staatsrechtelijk vastgelegd hebben, is dat niet het geval voor die factor die al die organen met elkaar in verbinding brengt en zonder welke een democratie niet kan bestaan: dat is de vrije communicatiefunctie van de media. Dat kan ook niet, maar dat is wel het probleem. De media hebben geen verantwoordelijkheid voor het functioneren van de constitutie, hoewel ze daarin een sleutelrol vervullen. Hun drijfveren liggen in commercie en concurrentie.

#### *Ministeriële verantwoordelijkheid*

Het is mede door het persoonlijk drama en de hoge communicatiewaarde, daarvan dat de ministeriële verantwoordelijkheid steeds meer een hoofdnummer is geworden in het politieke debat. Ik zeg “mede door” omdat het *sowieso* een ingewikkeld vraagstuk is. Het probleem zit niet in de eerste plaats in de verhouding minister-ambtenaar, maar in de verhouding: minister – parlement of coalitie – parlement. Het toenemend aan de orde zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft weinig te maken met afnemende bestuurscapaciteiten van de mensen, maar alles met de gedragscultuur in de driehoek regering – parlement – media.

Van een constitutionele ordening, die ten doel had de feitelijke macht bij de Koning weg te halen, waardoor tussen haakjes het voortbestaan van de monarchie mogelijk werd, is het een slagwapen van de eerste orde geworden in de politieke strijd, tussen coalitie en oppositie – en tussen de partijen onderling. Daarbij functioneren de media niet passief rapportrend, maar componeren zij in belangrijke mate mede het drama.

Ik heb sterk het gevoel dat de connotatie van de politiek door de burgers steeds negatiever wordt door de politieke cultuur binnen de driehoek regering – parlement – media. Bovendien legt die cultuur een zware druk op het bestuur zelf. Bewindslieden komen tijd te kort voor het grondig doordenken en uitzetten van hoofdlijnen van beleid. De recente studiehuis-rel is er misschien een goed voorbeeld van. Aangezien de vrijheid van de pers binnen de grenzen van de wet ongeacht haar drijfveren – een onaantastbaar gegeven is, zal de

verbetering van die cultuur moeten komen uit wijziging van de relatie tussen regering en parlement.

### *Slotopmerkingen.*

Er is in Nederland veel veranderd en weinig vernieuwd. Veranderingen ten goede en ten slechte. Zoals ik zei: veel meer openheid, veel meer vrijheid, veel minder regentesk optreden. In de politieke cultuur is de ruimte voor echt bestuur kleiner geworden. Voor echte controle ook. De omhelzing tussen parlement en regering is nog inniger geworden. Het is een onvermijdelijk effect van dualisme dat monistisch functioneert. Achteraf heb ik er spijt van dat we te vroeg van het Kamerlidmaatschap een *full-time job* hebben gemaakt. Dat was bedoeld om de helft van de tijd te besteden aan direct contact met de kiezers, wanneer die in een ander kiesstelsel aanwijsbaar zouden zijn geworden. Dat systeem is er niet gekomen. Alle tijd wordt nu met hartstocht gegeven aan het controleren van het beleid. Op details. Dat proces speelt zich af ver van de burgers door anonieme personen die achter de brede rug van de fractieleider de Kamer zijn binnengekomen. Alleen de partijen weten waarom, maar de burgers niet. Dat was nog niet zo erg zo lang de burgers verwantschap en vertrouwen voelden met de politieke partijen. Maar ook dat is weg.

De politieke partijen verliezen hun leden en hun autoriteit. Burgers gaan er schouderophalend aan voorbij. Ze worden kunstmatig in leven gehouden door overheids subsidies en dat moet ook zolang er geen alternatief is. Maar daar wordt niet aan gewerkt. Er wordt geen centimeter macht afgestaan. De opkomst daalt. Op landelijk niveau met mate, op gemeentelijk niveau dramatisch. In dat laatste onderscheidt Nederland zich van het buitenland, hoewel ook daar de opkomst daalt, alsmede het aanzien van en het vertrouwen in politieke partijen. Dat is dus een algemeen verschijnsel.

De déconfiture van het instituut van politieke partijen, zoals wij die altijd gekend hebben is een ontwikkeling van de laatste dertig jaar. Een nieuw feit. Een ander nieuw feit is de stormachtige ontwikkeling van de informatica – die de verhouding tussen burgers onderling, maar vooral die tussen de burger en zijn gemeenschap drastisch gaat wijzigen. De grotere zelfredzaamheid van de burger maakt hem op veel terreinen veel minder afhankelijk van de gemeenschap of overheid.

De snelle vaart, waarmee het gebeurt is het nieuwe. Niet de ontwikkeling zelf. De individualisering loopt als een rode draad door de geschiedenis van de westelijke beschaving en is niet meer of minder dan het voortdurend pogen van mensen om hun lot minder afhankelijk te maken van hogere machten. De elektronische techniek zal dat pogen voltooiën, maar niemand weet hoe verstrekkend de maatschappelijke consequenties zullen zijn - in economisch – sociaal-psychologisch en politiek opzicht. Wat zal het betekenen voor sleutelbegrippen in een democratie als mede-verantwoordelijkheid en leiderschap? Hoe kleiner de reikwijdte wordt van de overheid, hoe groter het probleem om de burgers het gevoel te geven dat die overheid van hen is.

Wordt het geen tijd dat we in het licht van deze nieuwe feiten en maatschappelijke ontwikkelingen eens gaan kijken naar wat voor een bestuur onze samenleving nodig heeft, en wat voor vernieuwingen moeten worden aangebracht om te voorkomen dat het woord democratie een lege huls wordt. Ik zelf ben ervan overtuigd dat de argumenten om de banden tussen kiezers en de gekozenen, directer en persoonlijker te maken – alleen maar in kracht zijn toegenomen. Ook voor de wenselijkheid om de burger een rechtstreekser invloed te geven op de kabinetsformatie.

Het probleem van zo'n conceptuele aanpak ligt niet in het verschil van mening over de oplossingen, maar in de *Verneinung*, de ontkenning van het feit dat er iets aan de hand is. Dat kan twee dingen betekenen: of wat ik constateer is niet waar, of: het is wel waar, maar het is niet erg. In beide gevallen hoeft u niks te doen.

Het is waar dat bij dit soort onzichtbare processen een van de oplossingen van het probleem is: zeggen dat het er niet is. Zo springen sommigen met hun gezondheid om. Je kunt er een tijd mee voort en dan komt het op je af in een andere omvang en dan is het niet meer op te lossen, maar lost het jou op. Ik zou willen dat de volgende verkiezingsstrijd ging over het al of niet erkennen dat er een gevaar dreigt voor de democratie en dat deze en de inrichting van de overheid dringend om vernieuwing vragen. En wat mij betreft vindt kabinetsvorming op basis van dat antwoord plaats.

Als de democratie echt een rol zou spelen in de volgende verkiezingen – niet door een partij, maar als discussiepunt voor alle partijen in alle campagnes, dan zouden in ieder geval de burgers weer even betrokken worden bij hún systeem, dat als vanzelfsprekend wordt ervaren, terwijl het dat niet is. Want de burgers weten weinig van hun democratie.

Onder de nogal gruwelijke titel *Gelukkig Samen Leven* heeft de Spaanse maatschappij-filosoof Savater een prachtig boekje geschreven over democratie. Een vader legt aan zijn - op de politiek kankerende - zoon uit wat democratie is, waar zij vandaan komt, hoe kostbaar en breekbaar zij is. Hij wijst erop dat het een stelsel is dat absoluut niet aansluit op het instinctieve – niet op het recht van de sterkste, niet op organisatie-patronen in de diereengemeenschap. Het is een ingenieus produkt van het menselijk brein. Het is ingewikkeld van structuur en vergt veel educatie om er mee te leven. Daarom legt de vader het uit aan zijn zoon.

Prof. Van Dantzig heeft het punt ook al eens aangeroerd en verbaasd vastgesteld dat het fijnzinnigste en ingewikkelde systeem om je samenleving te organiseren in tegenstelling tot veel primitievere autoritaire systemen niets doet om de mensen het systeem te leren. Althans in ons land niet. Hoe komt dat? Misplaatste afkeer van propaganda of pr – luiheid – ongeïnteresseerdheid? Of gewoon: niet nodig?

Maar het is wel nodig. Nu er toch wat ruimte blijkt te zitten in het studiehuis, kan ik het boekje van Savater aanbevelen als verplichte lectuur. Maar het gaat dieper: al in het basisonderwijs zou het moeten zitten in het rijtje: rekenen – lezen – schrijven en democratie.

## De problemen zijn duidelijk, de oplossingen niet

Co-referaat Philip van Praag, Universiteit van Amsterdam

U heeft zojuist een zeer boeiende analyse gehoord van de heer Van Mierlo. Afwisselend ging het over oude theoretische denkers als Montesquieu en over zeer nieuw verschijnselen, zoals de Europese integratie, soms ging het over een historische fenomeen, als de verzuiling, soms over actuele problemen zoals de gekozen of benoemde burgemeester. Ik kan slechts een klein aantal van de prikkelende stellingnames van Van Mierlo van commentaar voorzien.

De ondertoon van zijn lezing is enerzijds vrij pessimistisch, de hoge verwachtingen waarmee D66 in de jaren zestig begon zijn niet uitgekomen en het zal ook in de toekomst moeilijk zijn ze te realiseren. Anderzijds getuigt zijn analyse soms ook van een verbazingwekkend optimisme, er is toch wel het nodige bereikt in de afgelopen 35 jaar, zo stelt hij. Ik denk dat er niet zo veel reden is voor optimisme.

Laat ik beginnen met de hoge verwachtingen uit 1966. Van Mierlo gebruikt zelf de term naïef om het optreden van D66 te karakteriseren. Achteraf is het gemakkelijk het naïeve optimisme van die dagen te relativiseren. Maar er waren toen ook al wetenschappers die ondanks hun scherpe kritiek op de politieke cultuur van verzuild Nederland niet erg optimistisch waren over de mogelijkheden het systeem te veranderen.

Ik doel met name op de Leidse politicoloog Hans Daalder. In zijn oratie van 1964 had hij onder de veelzeggende titel *'Leiding en tijdelijkheid in de Nederlandse politiek'* het a politieke (verstikkende) klimaat in Nederland geheld en gesproken over de historisch gevormde 'regentenmentaliteit'.<sup>1</sup> Een jaar na de oprichting van D66, in november 1967 maakte Daalder in een inleiding aan de Katholieke Hogeschool Tilburg (tegenwoordig de Katholieke Universiteit Brabant) de tussenbalans op. Het was een fraaie, gedeeltelijk historische analyse. Daalder stelde opnieuw de zelfgenoegzaamheid van de politieke elite ter discussie, het weinig objectieve zelfbeeld dat Nederlanders veelal hebben. Hij wees er op dat Nederland in de negentiende eeuw geen vroege en continue democratisering heeft gekend. Integendeel, er was sprake van een uiterst langzame democratisering: 'Er was in Nederland, in vergelijking met tal van andere West- Europese landen een langdurig pogen de politieke macht te behoeden tegen "schadelijke volksinvloed", en niet zelden volgde op tijdelijke uitbreiding van rechten spoedig weer een inkrimping. ... Het negentiende eeuwse staatsbestel muntte uit in het opwerpen van verdedigingsmiddelen waardoor men "de kostelijke instellingen van de staat" zocht te beschermen tegen "de experimenten van ongeoeffenden."<sup>2</sup> De fraaie archaische termen zijn niet van Daalder zelf maar ontleent hij aan de negentiende eeuwse staatsrechtgeleerde Buijs.

Daalder was weinig optimistisch over de mogelijkheid om institutionele veranderingen door te voeren en was er niet van overtuigd dat pogingen het partijstelsel fundamenteel te veranderen zouden slagen. Hij onderscheidde in 1967 drie alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden. Het tweede is te mooi om u deze avond te onthouden: 'Er komt in het geheel geen belangrijke wijziging tot stand. Het hervormingsstreven ebt af door de weerstand van de bestaande partijen. Mede als gevolg hiervan vindt opnieuw een sterke depolitisering plaats. De rebelse kiezer van 1967 voegt zich weer in het gareel. Naast de vijf bestaande partijen, wordt ook D66 een langzaam vergrijzend deel van het systeem, als een laat-beleggen soort Vrijzinnig-Democratische Bond.'<sup>3</sup>

Of deze laatste opmerking juist is laat ik ter beoordeling graag aan andere over. Daalder kreeg echter gelijk met zijn verwachting dat er geen ingrijpende hervormingen zouden plaats vinden.

Twintig jaar later, in 1989, gaf een andere Leidse politicoloog, Andeweg, dit uitblijven van hervormingen een treffende naam: institutioneel conservatisme.<sup>4</sup>

De term beschrijft het verschijnsel adequaat maar verklaart niet welke politieke krachten ten grondslag liggen aan deze vorm van conservatisme. Van Mierlo wijst op de moeilijk te veranderen grondwet, door hem fraai omschreven als het vrieselement in het Nederlands staatsbestel. De constatering is zonder meer juist, maar kan mij maar gedeeltelijk tevreden stellen. Het werk van de Amsterdamse politicoloog Daudt biedt meer aanknopingspunten voor een verklaring.

Daudt heeft op de achtergrond een grote invloed gehad op het debat over politieke vernieuwing in de jaren zestig. Hij was de leermeester van twee deelnemers aan dat debat, Hans Gruyters, D66'er van het eerste uur, en PvdA-politicus, Ed van Thijn. De opvattingen van Gruyters en Van Thijn laat ik hier verder rusten. Het gaat mij om een ander prikkelend en uitdagend idee van Daudt. In 1980 heeft hij een veel besproken en bekritiseerde stelling geformuleerd: alleen in uiterste noodzaak zijn de confessionele partijen bereid samen te regeren met linkse partijen als de PvdA.<sup>5</sup>

Daudt ziet dat als rationeel gedrag. Waarom zouden confessionele partijen samenwerken in de regering met partijen die veel willen veranderen, terwijl zij daar zelf geen behoefte aan hebben. Dat doet men alleen bij uiterste noodzaak. Het gaat vanavond niet om kabinetformaties, interessant is vooral de constatering van Daudt dat bij de confessionele politieke elite altijd een bepaalde weerstand heeft bestaan tegen politieke verandering.

Ik wil de inbreng van de Leidse politicologen Daalder en Andeweg graag combineren met de visie van Daudt. Het uitgangspunt van Daudt, de weerstand tegen verandering, verbreed ik. Het gaat mij niet langer om de weerstand bij de confessionele elite maar om weerstand tegen politieke verandering bij het overgrote deel van de Nederlandse politieke elite.

Van Daalder en Andeweg neem ik de visie over dat die weerstand zich met name richt tegen processen van democratisering.

Deze Leids-Amsterdamse kruisbestuiving leidt tot de volgende stelling: Alleen in uiterste noodzaak is de Nederlandse politieke elite bereid om de burgers meer directe invloed op het beleid te geven.

### *Weerstand politieke elite*

Uiterste noodzaak kan men ook lezen als 'slechts onder zeer grote maatschappelijke druk.' Deze maatschappelijke druk ontbreekt meestal. Als die druk er een enkele keer wel is, leidt dat soms tot democratische hervormingen. Maar zodra de omstandigheden gewijzigd zijn, worden pogingen ondernomen om de concessies, directe invloed weer terug te draaien.

Daalder verwijst in dit verband naar de negentiende eeuw.

Ook voor de twintigste eeuw zijn daar aardige voorbeelden van te vinden.

Bij de eerste verkiezing volgens het principe van evenredige vertegenwoordiging, in 1918, werd het duidelijk dat het relatief gemakkelijk was een kandidaat met voorkeurstemmen te kiezen. Tot grote schrik van de partijen werd daar ook gebruik van gemaakt door de kiezers, de zorgvuldig opgestelde lijstvolgorde werd door de kiezers drastisch om gegooid. De partijen haastte zich de nieuwe kieswet opnieuw aan te passen. Vanaf 1922 tot 1998 was het nagenoeg onmogelijk een kandidaat met voorkeurstemmen in de Tweede kamer of een gemeenteraad te kiezen. In 1998 is dat pas voor het eerste een stuk gemakkelijker geworden.

De jaren zestig hebben de weerstand van de politieke elite tegen politieke verandering niet weg genomen. De opstelling van de politieke elite in deze periode is eerder een illustratie van de opmerkelijke flexibiliteit in leidende politieke kringen. Als de druk te hoog wordt geeft men enigszins toe, stelt een commissie in, voert soms een verandering door, die later weer van scherpe kanten ontdaan wordt. De Amerikaanse historicus Kennedy heeft een boeiende analyse gegeven van het soepele gedrag van de Nederlandse politieke elite in de jaren zestig.<sup>6</sup>

Het wel en wee van het Referendum in de lokale politiek in de jaren negentig past wonderwel in dit beeld. Door veel gemeenten en door veel politici werd het referendum begin jaren negentig enthousiast verwelkomd als instrument om de lokale politiek te vernieuwen. Men dacht dat het lokale (correctieve) referendum een probleem voor de politiek kon oplossen, met name de problemen rond de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 en de geringe betrokkenheid van veel burgers. Toen duidelijk werd dat een correctief referendum ook een probleem kan creëren voor politici, zoals tot uiting kwam bij de verloren referenda over de stadsprovincie en het moeizaam gewonnen referendum over IJburg in Amsterdam, verdween het enthousiasme voor het referendum. Veel politici kunnen er geen begrip voor opbrengen dat de kiezers de hun gegeven macht gebruiken op een de politiek onwelgevallige manier. In verschillende plaatsen werden prompt nieuwe voorwaarden geformuleerd om het instrument van zijn scherpe kantjes te ontdoen.

Er is kortom weinig reden voor optimisme, de macht van de steeds kleiner wordende politieke partijen is de laatste 35 jaar eerder toe- dan afgenomen. Terecht constateert Van Mierlo dat de bereidheid van politici en partijen om macht af te staan nog steeds minimaal is. De continuïteit in de politieke cultuur in Nederland, met name de cultuur in leidinggevende kringen is frappant. Het kan betwijfeld worden of er werkelijk een einde is gekomen aan de regentenmentaliteit.

Partijen die desondanks blijven streven naar democratische vernieuwingen en met name de kiezer meer macht willen geven, verdienen alle respect. Het ontslaat ze echter niet van de taak goed na te denken over hun strategie. Hoe kan men maatschappelijke druk ontwikkelen om vernieuwingen mogelijk te maken. Bij tijd en wijle heb ik grote twijfel op dit punt bij de strategie van D66.

### *Rol D66*

De cruciale vraag is of D66 zich in de dagelijkse politieke praktijk wel weet te onttrekken aan de weerzin van de Nederlandse politieke elite om de burger meer directe invloed te geven. Het lijkt een retorische vraag: de hervormingsvoorstellen van D66, de kroonjuwelen, waren en zijn tenslotte daar op gericht. Bij de vorming van het eerste paarse kabinet heeft D66 afgedwongen dat het correctief referendum werd opgenomen in het regeerakkoord, bij de vorming van het tweede paarse kabinet heeft men daar opnieuw aan vastgehouden. De tegenstem van die ene VVD-senator heeft men niet klakkeloos geaccepteerd.

Toch wil ik over de bijdrage die het eerste paarse kabinet, met een relatief sterke positie voor D66, aan de kwaliteit van de Nederlandse parlementaire democratie heeft geleverd een paar kritische opmerkingen maken. Het gaat bij de goede werking van een democratie tenslotte niet alleen om de instituties en de structuren maar ook om de dagelijkse politieke cultuur. Het eerste paarse kabinet, en met name D66, heeft naar mijn mening een belangrijke kans laten liggen om te experimenteren met het referendum op landelijk niveau. Dan heb ik het niet over het bindende correctieve wetgevingsreferendum, waarvoor de grondwet dient te worden gewijzigd, maar over een ander type referendum dat zonder wetswijziging mogelijk is, *het adviserend referendum op initiatief van de wetgever*. Dat is binnen de huidige grondwet een volstrekt legitieme mogelijkheid. Dijkstal heeft in 1997 als minister van Binnenlandse Zaken

deze mogelijkheid in de Tweede Kamer, bij de behandeling van het voorstel tot grondwetswijziging, uitdrukkelijk bevestigd.

Het Verdrag van Amsterdam was een uitgelezen kans om steun te verwerven voor het referendum.

Een verzoek van een ad hoc comité aan het kabinet om over *het Verdrag van Amsterdam* een dergelijk raadgevend en raadplegend referendum te houden kon echter op geen enkele sympathie rekenen, noch van het kabinet, noch van de D66-ministers, noch van de D66 fractie. Het was een goed middel geweest om maatschappelijke druk te ontwikkelen rond de invoering van het referendum.

Het argument van de fractie was dat het niet opportuun was, op dat moment een adviserend referendum te organiseren terwijl D66 een bindend referendum wil. Gezien de oplossing die vorig jaar is gekozen voor de kabinetscrisis een achterhaald argument.

D66 kan zich herkansen. De fractie zou nu of inde nabije toekomst het initiatief kunnen nemen voor een raadplegend referendum over een voorgenomen en omstreden politiek besluit.

Aan onderwerpen geen gebrek: uitbreiding Schiphol, aanleg Tweede Maasvlakte of de invoering van het rekeningrijden. Juist een referendum over een onderwerp dat gevoelig ligt bij de VVD-achterban, zou wel eens van strategische waarde kunnen zijn.

Er is een tweede aspect dat mij verontrust in het paarse beleid, een aspect dat ik heb gemist in het betoog van Van Mierlo, het betreft de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij noemt het wel in zijn lezing, maar dan vooral om een kritische opmerking te maken over de gedragcultuur in de driehoek regering – parlement - media.

In brede kring, zeker niet alleen bij de oppositie, bestaat verontrusting over de uitholling van de het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Het is hier niet de plaats om de problemen rond sommige ministers in het eerste paarse kabinet te bespreken. De aandacht voor het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid kan naar mijn mening echter niet primair herleid worden tot de hoge communicatiewaarde van het vraagstuk.

Er is meer aan de hand. Politieke Partijen zouden zich niet mogen onttrekken aan de theoretische discussie over de vraag wanneer ministers consequenties dienen te trekken uit falend beleid. Van Thijn heeft er in deze zaal, in zijn inaugurale rede als bekleeder van de Den Uyl leerstoel, een aanzet toe gegeven. Hij heeft een aantal vuistregels geformuleerd, regels die een expliciet politiek karakter hebben en geen juridische status. Ik wil u er drie noemen.

Ministers dienen af te treden:

- wanneer overheidsop treden (of het nalaten daarvan) ernstige gevolgen heeft gehad en aan de goede naam van de Nederlandse overheid in binnen- en buitenland ernstige schade heeft toegebracht.
  - wanneer er sprake is van ernstige gezagscrisis in de zin dat blijkt dat de hoogst verantwoordelijken hun greep op het beleidsterrein hebben verloren,
  - wanneer de integriteit van het openbaar bestuur, c.q. van openbare ambten in het geding is.<sup>7</sup>
- Het betreft zeker geen waterdichte juridische formuleringen, maar ze nodigen wel uit tot discussie. Politieke partijen en politici die zich zorgen maken over het functioneren van onze democratie zouden dit niet stilzwijgend naast zich neer mogen leggen.

### *Ervaringen buiten Nederland*

Terug naar Montesquieu. Van Mierlo stelt dat Montesquieu op een voorbeeldige wijze de machtenscheiding geregeld heeft voor de uitoefening van de macht. Het gehele proces van machtsvorming, dat actueel werd met de invoering van het algemeen kiesrecht en de vorming van politieke partijen heeft Montesquieu in zijn tijd nog niet kunnen doordenken.



De heldere conclusie die Van Mierlo daar uit trekt is dat de kiezer eigenlijk twee stemmen nodig heeft, één om de uitvoerende macht te kiezen (de minister-president, de burgemeester) en één voor de machtsvorming, om het parlement of de gemeenteraad te kiezen. Dit is een volstrekt logische redenering, maar in dat kader ben ik wel benieuwd naar het commentaar van Van Mierlo op de ervaringen in Israël waar sinds 1996 de door hem gewenste situatie bestaat. Israël kent nu een parlementair stelsel waarbij de Israëliërs twee stemmen heeft: één om de minister president rechtsreeks te kiezen, één om de Knesset te kiezen. Eén van de onvoorziene gevolgen is de afbrokkeling van het zetelaantal van de grote partijen en de groei van kleinere partijen, met name van de orthodox joodse partijen

Met een andere gevolgtrekking die Van Mierlo baseert op Montesquieu heb ik meer moeite. Van Mierlo stelt dat de problemen van de machtsvorming de problemen van de machtsuitoefening zijn gaan domineren. Ik denk dat het eerder andersom is. De problemen van de machtsuitoefening, lees de bestuurlijke en de beheersproblemen van de departementen, beheersen volledig het politieke debat en het doen en laten van de politieke partijen. Een meer principieel politiek debat over doelstellingen en prioriteiten wordt er door weg gedrukt. We zijn in Nederland in toenemende mate getuige van een 'politiek van het beheer' een volstrekt pragmatische politiek, waarbij het denken in termen van haalbaarheid, het vroegtijdig zoeken naar compromissen dominant is. Het zou wel eens een belangrijke oorzaak kunnen zijn voor het langzaam oprukkende a-politieke klimaat in Nederland.

De vraag is of de hervormingsvoorstellen van Van Mierlo en D66, met name de hervorming van het kiesstelsel en de gekozen minister-president op deze ontwikkelingen het juiste antwoord geven.

De meeste voorstellen van D66 zijn gerealiseerd in de VS. De kiezer heeft daar zelfs drie stemmen, één om de president te kiezen, één om het huis van afgevaardigden te kiezen en één om de senaat te kiezen. Het land kent een districtenstelsel, de kiezer kiest primair voor personen, maar toch blijft er twijfel. Is daar de afstand tussen kiezer en gekozene kleiner? Gaat het daar beter met de opkomst bij verkiezingen? Is de kwaliteit van de democratie daar beter? Ik zou zo graag eens vanuit het door Van Mierlo geschetste perspectief een analyse van de sterke en zwakke kanten van het Amerikaanse stelsel zien.

Van Mierlo bepleit consequent een personalisering van de politiek. Tegelijkertijd is hij weinig gelukkig met de wijze waarop de media alle schijnwerpers steeds weer richten op het persoonlijke drama, de wijze waarop de politiek veelal verslagen wordt als een sportwedstrijd, waarbij het verhaal uit de kleedkamer belangrijker is dan het spel. Maar hij rept met geen woord over het feit dat juist in de Verenigde Staten deze tendens nog veel sterker aanwezig is dan in Nederland of andere Europese landen. Personalisering van de politiek stimuleert in sterke mate de aandacht voor het persoonlijk drama, het wel en wee van de politicus. Oftwel: Van Mierlo bepleit institutionele veranderingen in Nederland die de door hem verafschuwde tendensen in de journalistiek juist zullen versterken.

Institutionele wijzigingen kunnen de personalisering stimuleren en daarmee een zekere trendbreuk veroorzaken in de Nederlandse politiek. Maar de vraag is of dat de gewenste trendbreuk is.

Ik vind het geen prioriteit verdienen om de personalisering van de politiek te bevorderen. Er zijn al genoeg krachten die deze ontwikkeling stimuleren. Mijn prioriteit zou bij het hierboven genoemde punt liggen. De kwaliteit van onze democratie wordt niet bedreigd door een gebrek aan personalisering, maar door een te ver door geschoten consensus streven. Vernieuwers van de Nederlandse democratie zouden in de eerste plaats hun aandacht op moeten richten op het terugdringen van de dominantie van de machtsuitoefening.

In de jaren zestig had D66 naïeve opvattingen over het realiseren van haar voorstellen. Een paar jaar lang de ideeën over de wijziging van het politieke stelsel goed uitleggen en iedereen zou overtuigd zijn, zo vat Van Mierlo het nu samen.

Zo werkte dat dus niet. Is de strategie nu beter doordacht, weet men nu beter hoe men democratische veranderingen kan afdwingen? Ik ben bang van niet.

Als van Mierlo aan het einde van zijn lezing laat weten dat hij graag zou willen dat in de volgende verkiezingsstrijd de gevaren voor de democratie centraal staan, waan ik mij even terug in 1966. Met het idee heb ik geen moeite, maar zo werkt het dus nog steeds niet.

Er zijn ernstige problemen met onze democratie, Van Mierlo heeft daar een scherpe analyse gegeven. Zijn ideeën zijn stimulerend, maar het wachten is nog steeds op de strategie om ze te realiseren.

---

#### Noten

<sup>1</sup> Daalder, H., *Politisering en Lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*. Assen, 1974, p. 13.

<sup>2</sup> Daalder, H., 'Politiek bestel en sociale realiteiten', opgenomen in: H. Daalder, *Politiek en Historie: opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*. Amsterdam, 1990. p. 180.

<sup>3</sup> Idem, p. 191.

<sup>4</sup> Andeweg, R.B., 'Institutional Conservatism in the Netherlands: Proposals for and Resistance to Change' in: H. Daalder and G.A. Irwin (eds), *Politics in the Netherlands; How much change?* London, 1989, pp. 43 - 60.

<sup>5</sup> H. Daudt, 'Ontwikkelingen van de politieke machtsverhoudingen in Nederlands sinds 1945' in: G.A. Kooy e.a. *Nederland na 1945. Beschouwingen over ontwikkeling en beleid*. Deventer, 1980, pp 239 - 249.

<sup>6</sup> Kennedy, J.C., *Nieuw Babylon in aanbouw; Nederland in de jaren zestig*. Amsterdam/Meppel, 1995.

<sup>7</sup> Van Thijn, E., *Politiek en Bureaucratie; Baas boven Baas*. Oratie Dr. J.M. den Uyl leerstoel. Amsterdam, 1997, p. 24- 25.