

Leiding en lijdelijkheid in de nederlandse politiek *

door H. DAALDER

Hoogleraar in de Politieke Wetenschap, Rijksuniversiteit, Leiden

★

« The Dutch are little disposed to take a busy and sustained part in politics, » schreef in 1860 de Britse Gezant in Den Haag, Lord Napier, aan zijn Foreign Secretary, Lord Russell. « They rather enjoy their liberties than exercise their rights. Some vital question must be at stake, affecting the conscience, the heart, or the purse of the nation, to rouse them to exertion. The Pope, or the House of Orange, the finances or the colonies, must be in question; then the masses are stirred to an active participation in public affairs (1). » In honderd jaar schijnt deze situatie weinig te zijn veranderd. De houding van vele Nederlanders ten aanzien van het politieke leven is er een van skepsis en lijdelijkheid. Zij oordelen kennelijk als de man, die in 1924 schreef aan een bekend parlementair redacteur in die dagen: « Je weet, dat ik niet aan politiek doe. Dat zit zo bij ons in de familie. We doen in tabak en niet in politiek, en één baal van dat fijne Deli-goedje is mij, eerlijk gezegd, meer waard dan 93 leden van de

(*) De hier afgedrukte inaugurele rede werd uitgesproken te Leiden, op 6 maart 1964, en eerder gepubliceerd door Kon. Uitgeversmaatschappij van Gorcum & Comp., N.V. te Assen. Recente politieke ontwikkelingen, samengevat in slagwoorden als monarchie, Amsterdam, politie, provo's en Boerenpartij, werpen ongetwijfeld een nieuw licht op de hier gegeven hypothesen. Het ware echter onjuist *post factum* wijs te schijnen, en de tekst wordt daarom, behalve op een enkel grammaticaal punt, ongewijzigd herdrukt.

Voor nieuwere politiek-wetenschappelijke analyses, moge ik verwijzen naar verschillende artikelen in het nieuwe tijdschrift van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, *Acta Politica*, waarvan de eerste jaargang (1965-1966) gebundeld verscheen bij Uitgeverij J.A. Boom en Zoon, Meppel. Men zie voorts de meer uitvoerige schets in H. DAALDER, « Opposition in a Segmented Society », chapter VI (The Netherlands), in Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966.

(1) Lord Napier's rapport is *in extenso* opgenomen in de *Bijdragen en Mededelingen van het Historisch Genootschap*, een en zeventigste deel (1957), blz. 201-211 (mededeling van Dr. J.C. Boogman); het citaat zelf is te vinden op blz. 203.

Tweede Kamer bij mekaar : ik maak een uitzondering voor de vrouwen, die altijd m'n Achilleshiel blijven » (2).

De weinig geïnteresseerde, incidentele, benadering van de politiek heeft gevolgen voor de politieke wetenschap in Nederland. Zoals men haar object gering- (en dus onder-)schat, zo twijfelt men veelal aan het nut, de noodzaak, of zelfs de mogelijkheid van een wetenschappelijke bestudering van het politieke leven. Zou politieke wetenschap niet onvermijdelijk verpolitiekte schijn-wetenschap zijn ?

In dit uur, zeer geachte toehoorders, *The Savage Hits Back* (3). Ik wil ingaan op de vraag, hoe men de Nederlandse lauwheid ten aanzien van het politieke leven zou kunnen verklaren. Voorop ga daarbij de erkenning, dat ook elders het verschijnsel niet onbekend is. In tal van Westerse landen spreekt men over « political apathy », over « dépolitisation », over « The End of Ideology », e.d. Een sterk aangroeiende stroom van geschriften (4) houdt zich met de verklaring hiervan bezig en ontwerpt daarbij zoiets als het volgende beeld. De scherpe ideologische tegenstellingen van de XIX^e eeuw zijn in de democratische landen aan het vervagen. Het veiligstellen van posities, wederzijdse gewinning en groeiende verdraagzaamheid, alsmede seculariserende tendenties hebben de scherpe kanten van de religieuze controversen afgeslepen. Doorgezette industrialisatie, een groeiende maatschappelijke geleding, en stijgende welvaart, hebben de klassen-tegenstellingen minder simplistisch en minder bitter gemaakt ; zo niet in de strijd zelf, dan toch wel in de strijdmethoden is verandering aanwijsbaar : waar eens revolutionaire, eschatologische hoop en contrarevolutionaire vrees en onderdrukking heersten, domineert nu de complexe onderhandeling en het concrete doel (5). De geslotenheid van levensbeschouwelijke verbanden wordt opengebroken, enerzijds onder invloed van de toegenomen betekenis van de massacommunicatiemiddelen, die de exclusieve invloed van partij en kerk verzwakken,

(2) D. HANS, *Parlements-film* — figuren en momenten uit de Nederlandse Volksverteenwoordiging, Scheveningen (z.j.), blz. 126.

(3) Onder de titel: *The Savage Hits Back - or the White Man through Native Eyes*, London (1939), verzamelde J.E. LIPS meer dan tweehonderd voor de blanken weinig complimenteuzen afbeeldingen en uitspraken van de hand van dusgenaamde « wilden ».

(4) Zie bijv. Edward SHILS, « The End of Ideology? », *Encounter*, 5 (november 1955), blz. 52-58; Otto KIRCHHEIMER, « The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes », *Social Research*, 24 (1957), blz. 127-156; Daniel BELL, *The End of Ideology*, Glencoe (1960); S.M. LIPSET, *Political Man, Garden City* (1960), speciaal blz. 403-417; Idem., *The Changing Class Structure and Contemporary European Politics, Daedalus*, the Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Winter, 1964, blz. 271-303, *passim*; en Georges Vedel e.a., *La Dépolitisation, mythe ou réalité*, Paris (1962).

(5) Zie LIPSET, *Changing Class Structure, passim*, en Val. R. LORWIN, « Working Class Politics and Economic Development in Western Europe », *American Historical Review*, 63 (1958), blz. 338-351.

anderzijds tengevolge van de onmiskenbare allergie tegen absolute ideologische aanspraken, die de periode van 1930 tot 1945 de huidige generatie naliet. Waar de zekerheid van de ideologie terugtreedt, wordt de lacune opgevuld door beroepsmatige organisatorische apparaten, in partijen, belangengroepen en regeringsbureaus. Wat eens persoonlijke inspanning van velen eiste, wordt nu verkregen als resultaat van routinematige activiteit van beroepskrachten. Stijgende maatschappelijke complexiteit en groeiende politieke druk voor collectieve voorzieningen versterken de omvang, de ingewikkeldheid en de gespecialiseerdheid van het staatsingrijpen. Ook daarom geven vaste beginselen minder houvast, zowel in de bepaling van het beleid, als als toetssteen voor het kiezersoordeel achteraf. De band tussen leiders en geregeerden wordt daardoor minder hecht; hetzij demagogische simplificaties, hetzij het appèl op specifieke belangenoriëntaties nemen een grotere plaats in, en in beide gevallen reageert de kiezer veelal met een zekere argwanende onverschilligheid, of een hoogstens tijdelijke interesse. Daar komt, tenslotte, als overweldigende factor bij de verschuiving van de uiteindelijke beslissingsmacht naar centra buiten de nationale grenzen. Waar over leven en dood, zowel als over dagelijkse levensbehoeften, elders wordt beschikt, kan de kiezer moeilijk van mening zijn, dat zijn aandacht of inspanning veel ter zake doet (6).

Dergelijke stellingen lijken voor een goed deel ook op Nederland van toepassing en zij verdienen het tot onderwerp gemaakt te worden van meer systematisch onderzoek, dan tot nu toe aan dit soort problemen gewijd is (7). In dit uur zou ik het echter willen zoeken in een andere richting. Het verschijnsel van een relatief geringe dunk van de politiek is in Nederland immers veel ouder. Sprak niet reeds Buys in 1862, in zijn inaugurele rede te Amsterdam, van een « geest

(6) Bij gebrek aan even exacte studies over de mate van politieke belangstelling en politieke deelname in het verleden als voor de tegenwoordige tijd door de techniek van het publieke opinieonderzoek mogelijk zijn geworden, is het niet ondenkbaar, dat de mate van participatie in het verleden in feite *overschat* wordt. In de depolitiseringsdiscussie wordt veelal onvoldoende scheiding gemaakt tussen afgenomen strijdbaarheid op het niveau der politieke elites, en de ontwikkeling van de politieke participatie aan de kant der kiezers. Gezichtsbedrog wordt in de hand gewerkt, omdat men politieke interesse en activiteit te gemakkelijk identificeert met bepaalde vormen daarvan, zoals activiteit binnen de politieke partijen of in publieke politieke manifestaties. De moderne massa-media hebben meer directe vormen van contact tussen politieke leiding en burgers mogelijk gemaakt; het is denkbaar dat daardoor de wijze van politieke participatie in feite wellicht eerder is *verschoven*, dan *gedaald*. Sinds 1925 is het percentage geldig uitgebrachte stemmen niet afgenomen, maar althans tot 1959 vrijwel constant gestegen.

(7) Zie in dit verband de artikelen van W.J.J. Kusters, E. van Thijn en A. Hoogerwerf in de *Sociologische Gids*, 10 (1963), blz. 226-263, en de studie van Couwenberg, genoemd in noot 9.

van moedeloosheid » (8), die men overal ten aanzien van de publieke zaak kon constateren, en is zijn klacht sindsdien niet tot gemeengoed, om niet te zeggen gemeenplaats, geworden (9)? Bovendien, de belangstelling voor, en het prestige van de politiek, liggen elders ook nu nog onmiskenbaar hoger dan in Nederland. Er moeten dus, naast algemene, ook bijzondere, typisch-Nederlandse wortels van het verschijnsel zijn, en het is tot deze dat ik mij vandaag zou willen beperken.

Hoofdrede van het verschijnsel, dat ons bezighoudt, schijnt mij de omstandigheid dat vele wezenlijk-politieke zaken in de Nederlandse samenleving niet als zodanig gesteld worden, dat daarom de politiek in de ogen van vele niet beroepsmatig-geïnteresseerden niet anders is dan het slecht gekend en weinig geacht bedrijf van een luttel aantal politici, en dat beide factoren zowel veroorzaakt worden door, als oorzaak zijn van, de grote afstand, die er heerst tussen hen die het beleid vormen en hen die het ondergaan.

Deze algemene stelling zou ik nader willen ontleden in een vijftal hypothesen, die tezamen een aanloop kunnen vormen tot een verklaring. Daarbij zal ik noodzakelijk uiterst grove lijnen moeten trekken, in het wrange besef, dat hun waarde staat of valt met nog later aan te brengen nuancering en systematische verificering. Deze vijf hypothesen betreffen achtereenvolgens : 1° de doorwerking in de Nederlandse Overheid van wat ik maar kortweg aanduid als een « regentenmentaliteit » ; 2° het historisch effect dat het *getrennt Marschieren* der onderscheidene emancipatorische bewegingen heeft gehad voor de blijvende kloof tussen Regering en Parlement ; 3° het diffuus worden van de politieke verantwoordelijkheden, waartoe het Nederlandse politiek bestel leidt ; 4° het min of meer bewust depolitiseren van belangrijke politieke vraagstukken als gevolg van het heersende centrisme, zowel als de sterke centralisatie in de politieke besluitvorming ; en, tenslotte 5° de paradox, dat de Nederlandse politiek schijnt vast te liggen in niet te verwrikken, en weinig emotioneel aansprekende groepscompromissen, maar tegelijk individuele

(8) J.T. BUYS, *Studiën over Staatskunde en Staatsrecht*, Arnhem (1896), II, 447 en 462.

(9) Zie in dit verband bijv. S. van HOUTEN, « De Oorzaken van de Zwakheden onzer Ministeriën », *Vragen des Tijds* (1876) ; J. HEEMSKERK Azn., *De Praktijk onzer Grondwet*, Utrecht (1881), blz. 219 e.v. ; J.T. BUYS, « Aan Gene Zijde van het Algemeen Stemrecht », *l.a.p.*, II, blz. 352-420, vooral blz. 366 e.v. ; J. HUIZINGA, *Nederlands Geestesmerk*, hierziene uitgave, Leiden (1935), blz. 41 e.v. ; voorts de uiterst kritische literatuur van de bezettingstijd, waarvan in het bijzonder Jan F. de JONGH, *De Vernieuwing van Ons Staatkundig Bestel*, Arnhem (1945), blz. 30-83 ; en S.W. COUWENBERG, *Het Nederlandse Partijstelsel in Toekomstperspectief*, Den Haag (1960).

persoonlijkheden wellicht juist daardoor een grillige invloed kunnen doen gelden, die veelal onvoldoende in beschouwing en rekening gebracht wordt.

I

Onder de doorwerking van een « regentenmentaliteit » versta ik het nog altijd in het gedrag en in de gedachten van vele Nederlandse bestuurders aanwijsbare gevoelens, dat Gezag zichzelf legitimeert. Dit impliceert tot op zekere hoogte een ontkenning van de noodzaak tot het afleggen van politieke verantwoordelijkheid, en van het nut van politieke controversen. De afstand tussen gezagsdrager en burger wordt daardoor vergroot. Waar de bestuurder zich geenszins de dieenaar van het volk, en de politiek-niet-onmondige burger zich verre van mederegeerder voelt, treden beiden elkaar veelal tegemoet in een sfeer van wantrouwen en onwelwillendheid. Voor een verklaring van deze situatie dient men, meen ik, te zoeken in historisch-sociologische richting, i.h.b. in de nog doorwerkende invloed van zekere gezagstheorieën.

Het Nederlandse Bestuur groeide uit het merkwaardig huwelijk van particularistische regententradities en Napoleontisch-étatistische centralisatie. De verbrokkeldheid van de eerste voorkwam de groei naar een *Beamtenstaat*, die in de laatste besloten had kunnen liggen. Maar zij had tevens tot gevolg, dat lang de regeerposities bij uitstek in handen bleven der « Aanzienlijken », die het bestuur uitoefenden in de zekerheid van eigen recht. Al vond sindsdien een duidelijke overgang plaats van « oligarchie » naar « polyarchie » (10), toch bleven deze tradities zowel direct als indirect een grote invloed behouden. Nog altijd immers bestaat er een merkbare kloof tussen het sociale milieu van het merendeel der hoogste gezagsdragers en dat der bevolking, onder invloed van zo verschillende sociale invloeden als : gezinstradities, die tot een bepaalde beroepskeuze leiden, verschil in objectieve prestaties, subjectief promotiebeleid en vergaande ongelijkheid van onderwijskansen. Deze sociale discrepantie is te meer zichtbaar, aangezien zij lang in het bijzonder een rol placht te spelen in de benoemingspolitiek voor juist die publieke functies, die voor vele burgers het aangezicht van het Gezag bepalen : die van Burgemeester, Commissaris der Koningin, e.d. Regenten-normen en -vormen hebben voorts ook buiten eigen kring hun invloed uitgeoefend. Eenmaal gevestigde tradities blijven in universiteit en departementen

(10) Cf R.A. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago (1956), *passim*.

een sterk-conformerende druk op nieuwkomers uitoefenen. Zij dringen tevens door naar lagere regionen van het bestuurlijk apparaat. Waar boven geleefd wordt uit de door Buys geleerde opvatting : « een natuurlijk recht op mederegeren — hoeveel duizende malen ook ingeroepen — bestaat er niet voor de burgers ; hun natuurlijk recht kan geen ander zijn dan om goed geregeerd te worden » (11), daar wordt dit aan de basis door politieagent of loketbeambte spoedig ver-
taald met : « Da's mijn zaak, niet de jouwe ».

Gezagsaanspraak, in de hoogtij der Regenten vanzelfsprekend, behoeft in meer egalitair-democratische tijden, een ideologische rechtvaardiging ; zij eist wat Mosca noemde een politieke formule (12). Deze werd verschaft door een serie gezagstheorieën, die men zonder meer op één noemer, die der autoritaire staatsidee, kan brengen. Men kan de ontwikkeling daarvan in de XIX^e eeuw duidelijk volgen (13). Eerst is er het geloof in de natuurlijke ongelijkheid, uitgebouwd hetzij in liberale zin naar die van een gepostuleerde « aristocratie des Verstands », hetzij in meer religieus-conservatieve opvatting naar de conceptie, dat er zou zijn een natuurlijke hiërarchische maatschappelijke orde. De liberale gedachte concretiseerde zich in de opvatting, dat alleen zij tot vrij oordeel in staat konden zijn, die een « teeken van vastigheid » (14) konden bieden in materiële onafhankelijkheid, niet zij « die zonder eigen oordeel slechts stemmen kunnen in dienst van anderen aan wier stoffelijken of geestelijken invloed zij onderworpen zijn » (15). Later werd deze opvatting verzacht tot de wens naar een meer manipulatief kiesrecht, waaruit een « juist evenwicht » der klassen zou ontstaan (16), en nog later tot de stelling, dat

(11) BUYS, *t.a.p.*, II, blz. 358, 454.

(12) Gaetano MOSCA, *Elementi di Scienza Politica* (Eng. vertaling *The Ruling Class*), New York (1939), blz. 70 e.v.

(13) Voor de staatsrechtelijke ontwikkeling, zie C.W. van der POT, *Geschiedenis der Wetenschap van het Nederlandse Staatsrecht sedert 1813*, Amsterdam (1957) en A.M. DONNER, « Grondwetsstudie in Nederland 1848-1948 », in J. VALKHOFF e.a., *Grondwet en Maatschappij in Nederland, 1848-1948*, Den Haag (1948), blz. 327-362; voor de kiesrechtstrijd, P.A. DIEPENHORST, *Onze Strijd in de Staten-Generaal*, Amsterdam (1929), II, blz. 1-293 en H.H. ZWAGER, *De Motivering van het Algemeen Kiesrecht in Europa*, diss. Amsterdam (1958). Het ware wenselijk dat deze gezagstheorieën nog eens het onderwerp werden van een aparte studie, die hen in het kader van de algehele politieke strijd zou plaatsen, en hen dus niet zou bezien naar staatsrechtelijke merite of subjectieve gezagsopvattingen, maar als ideologie van bepaalde politieke elites geconfronteerd met bepaalde politieke verschijnselen.

(14) *Verslag der Commissie bij Besluit van 17 maar jl. Benoemd tot Voordragt van een Volledig Ontwerp van Grondwetsherziening*, Den Haag (1848), blz. 4.

(15) BUYS, *t.a.p.*, II, blz. 360.

(16) Zie bijv. de Memorie van Toelichting van de Staatscommissie van 1887, afgedrukt o.m. in DIEPENHORST, *t.a.p.*, II, blz. 110 e.v.; G.M. BOS, *Mr. S. van Houten — Analyse van zijn denkbeelden voorafgegaan door een schets van zijn leven*, diss. Amsterdam (1952), blz. 103 e.v.

althans zij van de stembus gewerd zouden moeten worden, die daartoe niet de maatschappelijke geschiktheid bezaten. Een dergelijk herinterpreteren in meer egalitaire zin deed zich ook voor in de meer organische standenopvattingen. Maar nog altijd bleef de gedachte bestaan, om nogmaals Buys te citeren, dat « de staat is een te kostelijke instelling om hem als een *corpus vile* te onderwerpen aan de experimenten van ongeoeffenden en onbekwamen » (17). Men zocht daarom naar een rechtvaardiging van het gezag buiten het volk en de kiezers, en vond die hetzij in het « wezen » van Staat en Overheid *tout court*, hetzij meer specifiek in de Koninklijke Macht. Binnen het staatsrecht groeide zo de opvatting van een « natuurlijk evenwicht » tussen Kroon en Volksvertegenwoordiging, die ieder hun eigen plaats, en nimmer het overwicht op de ander zouden mogen bezitten (18). Ter verdediging van deze gedachte werden buitenlandse staatsopvattingen (vooral Duitse en Franse) als voor Nederland geldend in de staatsrechtelijke discussie geïntroduceerd, en werden eigen strevingen aan het Koningschap opgehangen. Wij weten uit de *mémoires* van Koningin Wilhelmina, dat men zich daarbij niet ontzag de drager van de Kroon in de meest letterlijke zin tot lijdend voorwerp te maken (19). Uitte Van Houten jegens Thorbecke en hen, die als deze dachten, niet reeds lang geleden de ontluisterende klacht : « Hij wil de zelfstandigheid der kroon, teneinde eene uitgebreide werking van den ministeriëelen wil te verzekeren » (20).

Zo werden, en worden in sommige kringen nog steeds, de Overheid en daarmee de noodzakelijkerwijs subjectieve strevingen van de gezagdragers boven het gemene volk uitgetild, en de politiek tot Staatswil vervormd. Zo werd ook de ideologische basis gelegd voor

(17) BUYS, *t.a.p.*, I, 299.

(18) De standaardbronnen hiervan zijn F.G. SCHELTEMA, « Het Dualisme van Regering en Volksvertegenwoordiging », *De Gids* (1928), blz. 206 e.v.; B.C. de SAVORIN LOHMAN, *Het Eigen Recht der Overheid*, rede Utrecht (1931); P.W. KAMPHUISEN, *Koning en Minister* — een Staatsrechtelijke studie, Nijmegen (1935); C.P.M. ROMME, *Erfelijk Nationaal Koningschap*, Amsterdam (1935); A.L. de BLOCK, *Toeneming van de Macht der Kroon*, rede Tilburg (1938), alsmede verschillende publicaties na 1945 van de hand van L.W.G. Scholten, A.M. Donner, F.J.F.M. Duynstee, e.a. Terecht heeft RIJPPERDA WIERDSMA in zijn rectorale oratie, *Dualisme in ons Staatsbestel* (1961), gesteld dat het « dualisme » eerder in de Nederlandse Grondwet op subjectieve wijze gelezen wordt, dan feitelijk opgesloten ligt. Het begrip gaat in wezen zwanger van tal van aprioristische opvattingen over de verhouding van Overheid en Volk, en is als zodanig niet zonder nadere analyse bruikbaar als beschrijving van de « werkelijkheid » of zelfs de « geest » van ons Staatsbestel.

(19) *Eenzaam maar niet alleen*, Amsterdam (1959), *passim*; zie ook Thijs BOOY, *Het is Stil op Het Loo* — Overpeinzingen in Memoriam Koningin Wilhelmina, Amsterdam (1963).

(20) S. van HOUTEN, *De Staatsleer van Mr. J.R. Thorbecke*, 2^e druk, Haarlem (1888), blz. 43.

een drietal sociale verschijnselen, die de afstand tussen burger en regeerder vergroten : de tendentie tot het hooghartig afwijzen van kritiek, de neiging tot geheimhouding, en de onmiskenbare gewichtigdoenerij. Veelal toch wordt kritiek op ambtelijke of ministeriële maatregelen afgewezen als in strijd met het Gezag, als niet in overeenstemming met de verschuldigde eerbied jegens de Overheid of de Ambtsdrager, als in potentie illoyaal en a-nationaal. Ondanks de grond-wettelijke waarborgen voor openbaarheid, heerst vaak een duidelijke geslotenheid, die zowel symptoom is voor als oorzaak van de afstand tussen regeerder en burger, en hun onderling contact sterk bemoeilijkt. Meer dan honderd jaar geleden, in 1848, uitte Thorbecke de hoop en het vertrouwen door afschaffing van de titel Edelmogende Heren voor Leden van de Staten-Generaal « de opruiming te bevorderen van zoo menig anderen, even winderigen, elders lang afgelegden pronk. Excellentiën, Hoog Edel Gestrengen, Grootedele of Edelgrootte Achtbaarheden, die in den ambtenaar den burger doen vergeten, en de eenvoudigheid van het ons vooral betamend stelsel van maatschappij storen » (21). Thorbecke's hoop bleek vooreerst ijdel.

Prestige van de politiek, en het optreden van een min of meer duidelijke « governing class » zijn, naar het Engelse voorbeeld bewijst, geenszins onverenigbaar. Het verschil tussen Engeland en Nederland ligt niet in het feit, dat Nederland niet zijn eigen *Establishment* zou kennen, maar dat deze zich niet als zodanig ziet, of althans wil laten zien, dat zij zich niet met overtuiging in de publieke politieke strijd begeeft, maar zich bewust-conformerend in afgeslotenheid isoleert. Waarom dit verschil? Is de traditionele elite in Nederland historisch te burgerlijk en te provincialistisch-gesloten geweest? Was zij, wellicht, te weinig homogeen, mede ook omdat Hof en aristocratie niet die invloed gehad hebben in het publieke leven, die zij in Engeland uitoefenden? Ontbreekt het haar aan zelfvertrouwen en zelfbehagen? Wat ook de reden is, zij berooft Nederland van publieke politiek, en daarom mede van de zo kostbare *mémoires* en biografieën, die in Groot-Brittannië zowel het inzicht in, als het prestige van de politiek aanzienlijk versterken (en daar ongetwijfeld het leven van de « political scientist » beduidend veraangenamen).

(21) Zie W. VERKADE, *Overzicht der Staatkundige Denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke, 1798-1872*, diss. Leiden (1935), blz. 9.

II

De omstandigheid, dat in Nederland de regentsfeer zijn betekenis voor de wijze waarop de politiek beleefd wordt heeft kunnen behouden is, zo luidt mijn tweede hypothese, voor een belangrijk deel het gevolg van het feit, dat het verzet hiertegen door de latere emancipatorische stromingen van liberalen, protestanten, katholieken en socialisten onvolledig en verbrokkeld was.

Het verzet der XIX^e-eeuwse liberalen was, van het begin af, ietwat tweeslachtig. Tal van hen immers identificeerden zich na 1848 met het nog altijd sterk elitistische politieke systeem dier dagen, zodat de afstand tot het volk bewust bewaard bleef. Voor velen was voorts hun politieke activiteit voornamelijk negatief, eer op vrijheid van staatsingrijpen dan op ingrijpen in de staat, gericht. Interne verdeeldheid en gebrek aan politieke organisatie, hadden voorts tot gevolg, dat zij veelal niet tot regeren in staat waren, en de politieke leiding moesten overlaten aan figuren als J. Heemskerk Azn., naar het woord van Netscher « in onze staatkundige steeple-chasen de jockey... die de beesten van andere eigenaren over greppels en heuvels wist heen te jagen » (22). Hun restte daarom, naar het typerend woord van Van Houten, niet anders te zijn dan « geboren... volksvertegenwoordiger van de eigenaardige soort, die zich niet ten doel stelt zelf te regeeren, maar, ietwat paradoxaal uitgedrukt, de regenten te regeeren, hen te noodzaken de algemeene en bijzondere rechten en vrijheden des volks te eerbiedigen en zijne belangen, binnen de grenzen hunner bevoegdheid, naar eisch te behartigen » (23).

Sterker nog deed deze tweeslag zich voor ten aanzien van orthodox-protestanten en katholieken. Uiteindelijk was in beider geval hun beweging er een van massale sociale emancipatie. In de aanvang stond hun politieke activiteit echter nog lang in het teken van een telkens weer geproclameerde plichtmatige gehoorzaamheid aan wettig gezag, en dus van duidelijke aarzeling. Al mochten tal van orthodox-protestanten bezwaren gevoelen tegen de « geest der eeuw », toch wensten velen zich niet in felle politieke actie tegen het « juste milieu » af te zetten. Toen Abraham Kuyper toch de volstreckte breuk forceerde, weigerden velen hun vertrouwde posities op te geven in ruil voor een weinig welkom isolement. Zij retireerden liever op de stelling, die nog altijd in het Beginselprogramma van de CHU vastligt, volgens

(22) Frans NETSCHER, *In en Om de Tweede Kamer*, Amsterdam (1889), blz. 9.

(23) D. HANS, *t.a.p.*, blz. 134.

welke het « niet zozeer te doen [is] om majoriteit (de meerderheid der kiesgerechtigden) als wel autoriteit (gezag van het Woord Gods), niet om het succes van de partij, maar om de macht van het beginsel » (24). In de praktijk betekende dit een afzien van effectieve politieke organisatie, een tegemoetkomende houding tot elke regering, een grif aanvaarden ook van ambten door individuele C.H.-ers, maar altijd het ontkennen van hun binding aan fractie en kiezers — hetgeen de traditionele afstand tussen regeerders en volk bevestigde.

Geheel anders was de positie van Kuyper, die de eerste werkelijke vernieuwer van de politieke organisatie in Nederland was. Zo één figuur getracht heeft door organisatie en persoonlijk leiderschap de kloof tussen regering en volk te overbruggen, was hij het. De zwakte van zijn positie was echter, dat hij streed uit naam van zo maximalistische beginselen, dat hij wel *zijn* « volk », maar niet *het* volk kon representeren. Hij wist de Coalitie tot effectieve macht te vormen, maar verkoos tegelijk bewust een coalitie van minderheden boven de gedachte van een algemeen Christelijke centrum-partij die Schaepman eens wenste (25). De aanspraak, dat de AR Partij vertegenwoordigt « *den* grondtoon van ons volkskarakter, gelijk dit, door Oranje geleid, onder invloed der Hervorming, omstreeks 1572, zijn stempel ontving » (26), moest daarom uiteindelijk worden losgelaten voor de realistischere en relativistischere these, dat zij representeert « *die* grondtoon van ons volkskarakter, welke zich onder invloed der Hervorming en onder leiding van Oranje gevormd heeft en omstreeks 1572 in zijn eigen aard tot openbaring kwam » (27). Zelfs die politieke organisatie, die zich het sterkst inzette voor de verovering van het regeerkasteel moest daarom uiteindelijk berusten in deelvertegenwoordiging in het Parlement, en in afnemende invloed in de Regering.

Wat voor de AR gold, gold nog pregnanter voor de katholieken, die lang een « niet-volk » heetten en zich tot op vandaag gesteld weten tegenover een latent antikatholieke meerderheid. Dit heeft het karakter van de katholieke politiek diepgaand beïnvloed. Algehele vrijheid vond zij slechts in een naar binnen gekeerd isolement, in een eer veilig stellen van eigen leven, dan in het zonder aarzeling opeisen van die politieke macht, die het getal haar schijnbaar in het land

(24) *Program van Beginselen der Christelijk-Historische Unie*, art. 7,2.

(25) Zie J.C. RULLMANN, « Het Ontstaan der Coalitie tussen de Rechtse Partijen », *Anti-Revolutionaire Staatskunde*, Driemaandelijks Orgaan, Kampen (1929), blz. 109-148; en Jul. PERSYN, *Dr. Schaepman*, 's-Gravenhage (z.j.), II, blz. 720 e.v.

(26) *Program van Beginselen van de A.R. Partij* (1934), art. 1.

(27) *Beginsel- en Algemeen Staatskundig Program van de A.R. Partij* (1961). Inleiding.

toekent. Dit heeft de voor de Nederlandse politiek zo kenmerkende paradox veroorzaakt, dat geen Regering bestaanbaar is zonder katholieke steun, maar dat geen Regering ook een uitgesproken katholieke signatuur heeft kunnen dragen. In de niet-katholieke partijen werden de leidende politici meestal wel minister, zo niet minister-president : voor de liberalen Thorbecke, Kappeyne, Tak van Poortvliet, Van Houten, Goeman Borgesius, Marchant, Oud, Stikker ; voor de orthodox-protestanten Lohman, Kuyper, Th. Heemskerk, De Geer, Colijn ; voor de socialisten Albarda en Drees. In het geval van de katholieken werden niet alleen niet de priesters Schaepman en Nolens, maar evenmin de oud-ministers Aalberse en Romme ooit nog lid van een Kabinet, nadat zij eenmaal tot fractieleider benoemd waren. Zij lieten het premierschap over, hetzij aan niet-katholieken, hetzij aan minder scherp-getekenden uit eigen kring, als Ruijs de Beerenbrouck, Beel of De Quay. Konden zij als fractieleider niet zowel meer uitgesproken katholiek zijn, als ook meer invloed op de landspolitiek uitoefenen ? Namen zij niet als « minister zonder portefeuille » (28), als « grote souffleur » (29), als « Kat van de Kinderdijk » (30), een sleutelpositie in het Parlement in, en was het voor hen als fractieleider niet gemakkelijker dan als minister de centrifugale krachten te beheersen, die juist door haar isolement binnen de katholieke partij, behoudens straffe leiding, vrij spel dreigen te krijgen ? De ligging der katholieken in het algehele raam van de Nederlandse politiek lijkt daarom noodzakelijkerwijs ertoe bij te dragen, dat Regering en Parlement twee tegengestelde polen vormen.

De opkomende socialistische beweging, tenslotte, ondervond van dit alles de terugslag. Door een relatief late industrialisatie en het lang-beperkte stemrecht, verscheen zij eerst effectief op het politieke toneel, toen anderen daar reeds voor hun emancipatorische verlangens sterke posities hadden ingenomen. Dit beperkte haar groeikans en isoleerde haar langer van althans de nationale politieke macht, dan voor enige van haar zusterpartijen in West-Europa het geval was. Gebrek aan invloed stimuleerde ook bij de socialisten de neiging tot introverte, levensbeschouwelijke organisatie, die men bij AR en katholieken aantrof. Dit versterkte de bindingen naar binnen en gaf ideologische gloed aan nog-maar-pas-ontkerkelijken ; maar het ver-

(28) Schaepman werd als zodanig gekenschetst in zijn verhouding tot het Ministerie Mackay (1888-1891), zie L.C. SUTTORP, *Jhr. Mr. Alexander Frederik de Savornin Lohman, 1837-1924*, 's-Gravenhage, (1948), blz. 238.

(29) Nolens, zie de schets van D. HANS, *t.a.p.*, blz. 16-19.

(30) Als zodanig typeerde J.H. SCHEPS Professor Romme, in *Socialisme en Democratie*, 7 (1951), blz. 357.

starde de politieke actie. Heel lang was daarom het Nederlandse socialisme, evenzeer als de christelijke stromingen, meer gericht op het getuigend belijden, dan op het werkelijk veroveren van de politieke macht. Ook voor de socialisten was daarom het Parlement eer een forum bij, dan een opstap naar de Regering.

Zo bracht elke emancipatorische stroming een eigen, sterk democratiserende impuls. In een kleurrijk beeld van Van Vollenhoven : « Eerst heeft Thorbecke den koopman geleerd op te kijken van zijn kantoorboek en pijpenrek, en zijn staatkundige rechten en plichten te verstaan ; toen hebben Schaepman en Kuyper den burgerman en den boer leren opkijken van toonbank, beitel, koeien ; Domela Nieuwenhuis en Troelstra hebben den geest van den fabriecker losgemaakt van zijn machine » (31). Doordat geen der opkomende politieke bewegingen echter kon groeien tot ongedeelde, onafhankelijke politieke macht ontstond een zeker dualisme tussen de markant-getuigende positie, die de partijen in het Parlement innamen en de sterk afgeflauwde invloed, die zij in de Regering konden verwerven. De gedachte aan een Regering, staande boven de partijen, behield daardoor een zekere trekkracht, zulks ten profijte vooral van die quasi-neutralistische stromingen, die noch « rooms », noch « rood », noch Kuyperiaans waren en dus in feite weinig anders konden zijn dan vaag-Christelijk-Historisch of lauw-Liberaal, tenzij zij behoorden tot de geheel « kleurloze middenstof » — nuances op het politieke spectrum, die de traditionele regenten en vele nieuwe bureaucraten exact pasten, dan de nieuwe bevolkingsgroepen, die tot politieke bewustheid kwamen.

III

Dit leidt ons vanzelf tot mijn derde stelling : dat ons politiek bestel voert tot diffuse verantwoordelijkheden, en daarmee de lijdelijkheid in de hand werkt.

Zolang nog de « heroïeke drama's » van schoolstrijd en kiesrechtstrijd gestreden werden, voedde de politieke belangstelling zich aan de politieke verwachtingen. Het districtenkiesstelsel voegde daar nog een element bij, aangezien het van weinige stemmen in enkele dis-

(31) W. VERKADE gebruikte dit citaat van Van Vollenhoven in zijn voortreffelijke verhandeling « Eigengereidheid en Samenwerking — schets van de Nederlandse Binnenlandse Politiek », in J.S. BARTSTRA, en W. BANNING, *Nederland tussen de Naties*, Amsterdam (1948), blz. 13-60, a.w. blz. 44.

tricten kon afhangen, welke groep partijen tot de Regering zou worden geroepen.

Toen geëiste rechten eenmaal erkend waren, verdween een belangrijk stuk politieke dynamiek. Elk der partijen zette zich ertoe door interne opbouw en uitbouw het eigen potentieel te ontginnen. Het constante gevaar van afsplintering, die het nieuwe evenredigheidsstelsel mogelijk maakte, stelde daarbij een premie op het accentueren van algemene beginselen enerzijds, het zo gespreid mogelijk aanspreken van sectionele belangen binnen elk der levensbeschouwelijke sectoren anderzijds. In beide gevallen werd de partij (en dus de partijlijst) als geheel belangrijker dan zij kon zijn toen de kandidaatstelling per district nog een sterk persoonlijk stempel droeg en iedere kandidaat de algemene politiek, niet zijn verwantschap met een bepaalde belangengroepering als uitgangspunt voor zijn politieke activiteit moest nemen. Aangezien, in tegenstelling tot de meeste parlementair-geregeerde landen, het Parlement nimmer doorgezet had dat ministers bij uitsluiting uit zijn midden dienden voort te komen, was het voor de partijen evenmin noodzakelijk zorg te dragen voor de kandidatering van zoveel mogelijke « ministeriabele » personen. Verkiezingen werden daarom niet tot een directe uitspraak over de meest wenselijke Regering. Nolens sprak het in 1925 openlijk uit. Het ging zijn partij niet, zei hij in de Tweede Kamer, « om een Kabinet, om het zittend Kabinet, of over de personen van het volgende », dat liet hem « absoluut koud ». Voor hem gold slechts : « Bij de verkiezingen is het ons eenvoudig er om te doen — het is maar het beste om dat zo eenvoudig mogelijk te zeggen — zoveel mogelijk leden te hebben, die in hun onderlinge samenhang zo goed mogelijk het Katholieke volk en dientengevolge ook als onderdeel van het gehele volk dit vertegenwoordigen » (32).

Regering en regeringspartijen vormen zo verre van een identiteit. In een coalitie van voldoende brede basis, immers, behoudt elke partij de mogelijkheid tot het bewaren van afstand (33). Zij kan, binnen zekere doch wijde grenzen, tegelijk als regerings- en als oppositiepartij optreden, de erkentelijkheid opeisen voor populaire regeringsdaden, maar tegelijk de verantwoordelijkheid voor niet-populaire aangelegenheden toerekenen aan coalitiepartners of individuele ministers. Het spelen met verantwoordelijkheden heeft zich zo in Nederland

(32) P.J. OUD, *Het Jongste Verleden*, Assen (1949), III, blz. 7.

(33) Voor algemene beschouwingen over de invloed van coalitieregering op de verhouding parlement-regering-kiezer, zie M. DUVERGER, *Les Partis Politiques*, 4^e dr. Paris (1961), blz. 388-461.

tot een kunstig spel ontwikkeld. Hoe kunstig, ziet men het duidelijkst aan de typisch-Nederlandse twistgedingen over de mate waarin de ministers, het Parlement, de voorzitters van de fracties, en de partijen als zodanig wel, of niet, of alleen-zedelijk, of alleen-moreel, of alleen-persoonlijk, of wel-politiek-maar-niet-juridiek, of loyaal-maar-gedis-tantieerd, of met-behoud-van-eigen-verantwoordelijkheden, gebonden zijn aan programma's, afspraken, overleg e.d. Dit spel ontnemt de kiezer het zicht, en komt in strijd met de norm, die John Stuart Mill voor goed regeren stelde : « It should be apparent to all the world, who did everything, and through whose default anything was left undone. Responsibility is null when nobody knows who is responsible. Nor, even when real, can it be divided without being weakened » (34).

Zo zich niettemin een duidelijke beweging onder de kiezers toont, kunnen de partijen deze in onderling spel tot op grote hoogte negeren. « Winnaars » van verkiezingen behoeven immers altijd de actieve medewerking van de « verliezers » om hun winst waar te maken? Feitelijke, of veronderstelde, doorstromingen en tegenstromingen scheppen allerlei mogelijkheden tot interpretatie. Arnold Brecht heeft eens, ten aanzien van Weimar-Duitsland geschreven : « There were separate parties and separate election results for each world view. This was paradise for statisticians, but hell for statesmen » (35). Men heeft soms het gevoel, dat dit laatste in Nederland net andersom is.

Waar de kiezer geen mogelijkheid tot dwingende keuze heeft, is het begrijpelijk dat hij veelal in een lauwe stemming blijft binnen het kader van zijn vertrouwde levensbeschouwelijke verband, te meer, daar elke partij expliciet aan levensbeschouwelijke tradities pleegt te appelleren, en elke wisselaar bij overgang naar een andere groepering op hem vreemde sferen stuit. Partijtrouw van velen versterkt echter de politieke starheid. Waar verkiezingen niet (kunnen) resulteren in fundamentele krachtsverschuivingen, geldt spoedig het woord van Montesquieu : « Lorsque divers corps législatifs se succèdent les uns aux autres, le peuple qui a mauvaise opinion du corps législatif actuel, porte, avec raison, ses espérances sur celui qui viendra après. Mais si c'était toujours le même corps, le peuple, le voyant une fois corrompu, n'espérerait plus rien de ses lois ; il deviendrait furieux, ou tomberait dans l'indolence » (36).

(34) John STUART MILL, *Representative Government*, Everyman's ed., London (1948), blz. 332.

(35) A. BRECHT, *Prelude to Silence*, Oxford (1946), blz. 128.

(36) *De L'Esprit des Lois*, Livre XI, Chapitre VI, Editions Classiques Garnier, blz. 169.

IV

Een vierde verklaring voor de sterk a-politieke sfeer in Nederland schijnt mij de omstandigheid, dat het Nederlandse stelsel ertoe neigt wezenlijk politieke aangelegenheden te depolitiseren. Men kan dit het duidelijkst illustreren aan de hand van de twee assen, waaromheen het Nederlandse partijstelsel is geformeerd : die van de godsdienst en die van de sociaal-economische scheidslijnen.

Uit de strijd tussen protestant en katholiek en tussen klerikaal en antiklerikaal is, in de praktijk, een *modus (co-)vivendi* gegroeid, die erkenning van wederzijdse rechten tot basis heeft en een aarzelend-groeiende waardering voor elkanders tradities niet uitsluit. Grens-schermutselingen daargelaten, is daarmee de politieke actie in wezen verschoven van één van strijd naar één van verdeling, van het nog moeten bevechten naar het routinematig veiligstellen van belangen. Wezenlijke beginselzaken behartigt elke levensbeschouwelijke groep in Nederland zoveel mogelijk in eigen beheer ; de staat wordt daarmee in zekere zin geneutraliseerd en slechts belast met het stellen van voor allen geldende normen en het naar objectieve criteria verdelen van subsidies. Verzuiling heeft daarom tot onverwacht comple-ment een zekere mate van verzakelijking van de directe staatstaak. Waar eens het politieke élan heerste op basis van de spankracht uit schrijnend onrecht, heerst nu veelal de gespecialiseerde, bureaucra-tisch-continue uitbouw van bijzondere belangenbehartiging. Zo vindt het door Kruijt en Goddijn gesignaleerde verschijnsel, dat in Neder-land tegelijk de organisatorische verzuilingsgraad toeneemt, doch tevens ontzuilende tendenties merkbaar zijn, wellicht een politieke verklaring (37).

Een zelfde verdichting van organisatorische activiteit, onder ge-lijktijdige afname der emotioneel-politieke controversen, vindt men ook op sociaal-economisch terrein. De basis hiervan schijnt mij, behalve in groeiende welvaart en stijgende maatschappelijke geleding te lig-gen enerzijds in de centristische instelling van de vijf grote partijen, anderzijds in de gevolgen, die de verzuiling heeft voor de wijze waar-op de maatschappelijke strijd is geïnstitutionaliseerd.

Emancipatorische herkomst, politiek belang en politiek beginsel heb-ben sinds lang de sociaal zo heterogene religieuze partijen ertoe ge-bracht de « verzoening » van maatschappelijk-tegengestelde belangen

(37) J.P. KRUIJT en W. GODDIJN, « Verzuiling en Ontzuiling als Sociologisch Proces », in *Drift en Koers*, een halve eeuw sociale verandering in Nederland, Assen (1962), blz. 227-263.

tot hoofdpunt van hun sociaal program te proclameren. Terzelfder tijd worden ook de eens scherp gescheiden liberalen en socialisten door hun onderlinge strijd om de middengroepen dichter naar het centrum toegetrokken. Tegenover strijdende belangen wordt zo het « algemene » belang tot norm gepostuleerd. Overleg en Overheid worden geacht te kunnen besluiten tot een « juist » evenwicht van belangen, waarbij aan ieder « recht » gedaan wordt, en ieders « eigen plaats » gegarandeerd en gerespecteerd wordt. Vakorganisatorische omstandigheden drijven verder in deze richting. De expliciete wens tot verzoening is geïnstitutionaliseerd in verbanden als het *Convent der Christelijk-Sociale Organisaties* en de (katholieke) *Raad van Overleg voor Sociaal-Economische Aangelegenheden*. Terwijl zo tegengestelde sociale belangengroepen worden samengebundeld in één levensbeschouwelijk kader, drijven overeenkomstige belangen gelijkgerichte sociaal-economische groepen echter tevens in de richting van samenwerking dwars door de grenzen der zuilen heen. De verzuiling leidt daarom in de praktijk tot een veelheid van sociale organisaties, die allen hun stem verheffen ten aanzien van arbeidsconflicten en andere aangelegenheden. Om in dit raamwerk met succes te kunnen handelen, heeft de leiding van elke organisatie onvermijdelijk een relatief grote mate van vrijheid tegenover de leden van node. Het stelsel leidt tot het zorgvuldig wikken van strijdende aanspraken en resulteert gewoonlijk in ingewikkelde compromissen, veelal vervat in abstracte wetenschappelijke formules. Deze immers maken het meten aan de marge eenvoudiger. Zij hebben het onmiskenbaar voordeel, dat zij minder vatbaar zijn voor kritiek van de buitenstaander en door hun « objectief » karakter gemakkelijker verteerbaar zijn juist voor die politieke belangen, die bij onduidelijkheid baat hebben.

Zo groeit in de praktijk een centristische mythologie, die het bestaan van fundamentele conflicten ontkent ten bate van ten onrechte in het kleed der wetenschap gehulde decreten en compromissen. Zo ook heerst een sterke centralisatie in de besluitvorming, die het toch al zo doornige probleem van de verhouding van leiding en leden verscherpt. Centrisme, centralisatie en gedepolitiseerde deskundigheid scheppen een onoverzichtelijke situatie, waarin zelfs de experts en wezenlijk-belangstellenden het spoor veelal bijster raken. Zolang, met de ruggesteun van de hoog-conjunctuur, de « verdelende rechtvaardigheid » tot baten voor velen leidt, versterkt dit de houding die Kronkel typisch-Nederlands noemt : « het tevreden zijn op een ontevreden manier ». Bonger heeft echter terecht beklemtoond, dat het uiteindelijk verschil tussen democratie en dictatuur is, dat het leiderschap in de een is

immanent, in de ander transcendent (38). Waar de afstand tussen leiders en leden toeneemt, waar de bindingen afnemen, is lijdelijkheid een logische reactie. Lijdelijkheid scheidt echter het gevaar van extremistische verleiding. Zogezien kan een balorig extremisme, paradoxaal, de onverwachte keerzij zijn van een centristische satisfactie (39).

V

Indien zo noch op het vlak der kiezers, noch op dat van de partijen de politiek een duidelijk gezicht krijgt, rijst tenslotte de vraag, waarom op het niveau van de dagelijkse beleidsvorming de Nederlandse politiek evenmin duidelijke vormen aanneemt. De verklaring hiervan zou ik willen zoeken in de paradox, dat de inhoud van het beleid enerzijds in hoge mate afhangt van het « anonymous empire » (40) der belangengroepen, anderzijds van de onduidelijke, doch onmiskenbaar-grillige invloed van individuele personen.

Het opdringen der belangengroepen behoeft geen nadere adstructie : het verschijnsel is door ieder eenvoudig na te slaan in het Haagse telefoonboek, en vindt zijn geïnstitutionaliseerde expressie in de PBO, in de talloze (andere) adviserende raden en commissies, in het toenemend getal der bestuurders van alle gading in de fracties van de beide Kamers der Staten-Generaal, en in het optreden van een nieuw type minister, wiens voornaamste kwalificatie voor het ambt kennelijk ligt in de ervaring, die hij eerder als belangen-vertegenwoordiger heeft verworven. Deze nieuwe ontwikkelingen zijn een natuurlijk gevolg van de uitbreiding van de staatstaak : stijgende bemoeiing met de staat is het logisch antwoord op stijgende staatsbemoeiing. Zonder het dagelijks klankbord van georganiseerde groepen zou de Overheid een belangrijk deel van haar taak niet kunnen verrichten. Veelzijdige raadpleging bevordert ook het nauwkeurig wegen en overwegen, hetgeen zowel de zorgvuldigheid als de deskundigheid van het politieke beleid ten goede komt. De keerzijde van het verschijnsel is echter een zo sterke specialisatie en versnippering in het beleid, dat Hans Morgenthau zelfs gesproken heeft van een « New Feudalism » (41). De burger komt te staan tegenover een onontwarbaar aantal instanties en pressiegroepen, die ieder niet aan zijn gehele persoon, doch

(38) W.A. BONGER, *Problemen der Democratie*, 2^e dr., Amsterdam (1936), blz. 10.

(39) Cf William KORNHAUSER, *The Politics of Mass Society*, Glencoe (1959).

(40) Cf S.E. FINER, *Anonymous Empire — a study of the lobby in Great Britain*, London (1958).

(41) Hans J. MORGENTHAU, « The New Despotism and the New Feudalism », Ch. VII of *Dilemmas of Politics*, Chicago (1958), blz. 116-122.

aan bepaalde, soms zelfs onderling-strijdige functionele bindingen en belangen appelleren. Het natuurlijk gevolg is, dat hij zich afkeert van werkelijke deelname en gelaten de schikkingen afwacht die worden genomen bij hem, over hem, en zonder hem.

Zo lijkt de nieuwe politiek onvermijdelijk te zijn een resultante van transcendente compromissen tussen schijnbaar naamloze groepen en bureaus. Door hun eenzijdige concentratie triomferen de « specialiteiten » daarbij vaak over de algemene politici, die het veld minder en minder kunnen overzien. Maar toch laat het stelsel toe, dat op bepaalde knooppunten individuele personen een grillig-discretionaire macht kunnen verwerven. Dit geldt voor bepaalde hoge ambtenaren, voor sommige fractieleiders, en voor een aantal ministers.

Lang gold in Nederland, dat iedere minister persoonlijk optrad, en weinig acht sloeg op het politieke werk en de politieke zin van zijn collegae. Ook het Parlement handelde veelal eerder met elk der ministers afzonderlijk, dan met het Kabinet als geheel. Het ontzag zich niet individuele ministers naar huis te zenden en schiep, naar het geërgerd woord van Colijn daarbij in het bijzonder genoeg ministers van Oorlog en Marine « als artisjokkenblaadjes » af te plukken (42). Deze sterke accentuering van de individuele verantwoordelijkheid is sindsdien afgenomen, onder invloed van toegenomen politieke organisatie en de gestegen omvang en stijgende vervlechting van het regeringsbeleid. Gezamenlijk overleg en collectieve verantwoordelijkheid wonnen in betekenis, en met deze groeide de zetelvastheid, zowel van individuele ministers, als van kabinetten als zodanig. Naar een ruwe schatting, zond het Parlement tussen 1848 en 1922 43 ministers naar huis, sindsdien slechts een viertal (43). Terwijl tussen 1849 en 1888 een negental ministeries sneuvelden op parlementair verzet, waren dit tussen 1888 en 1918, en tussen 1918 en 1963 elk slechts twee of drie (44). Indien al het Parlement zich met de daad beklaagde, werd dikwijls het conflict toch « opgelost » met een vrijwel ongewijzigde terugkeer van het oude ministeriële team (als in 1923, 1935, 1951, 1955 en 1960). Het aantal ministers, zowel als

(42) P.J. OUD, *Het Jongste Verleden*, IV, blz. 22.

(43) Berekend naar de bekende tabel in *Parlement en Kiezer*. De cijfers zijn noodzakelijk grof, omdat een conflict met het Parlement in felte een conflict tussen ministers onderling tot grondslag kan hebben, dan wel het gevolg kan zijn van strijd van één « regerings »-partij tegen de andere(n). Van de in totaal 47 ministers, die een parlementair votum tegen zich gericht zagen, waren niet minder dan 28 Minister van Oorlog, Marine of Defensie.

(44) Voor de periode 1888-1918 zijn als zodanig beschouwd de kabinetten Tak en De Meester; voor de periode sinds 1918 de kabinetten Colijn in 1925 en 1939. Men kan daaraan ev. de kabinetten Ruijs de Beerenbrouck (1929-1933) en Cals (1965-1966) nog toevoegen.

het aantal kabinetten, dat aftrad om *interne* conflicten nam tegelijkertijd met de stijging van de collectieve verantwoordelijkheid toe.

Waar een eenmaal gevormd Kabinet moeilijk vervangbaar is, is het logisch dat elk der deelnemende partijen toereikende garanties zoekt in de keuze der onderscheidene ministers; terecht toch wees Anema in 1929 op het toenemend belang van een personele unie, waar een reële unie dreigt weg te vallen (45). Een natuurlijk gevolg hiervan is het moeilijker worden der kabinetsformaties. Zij zijn geworden tot een slijtageslag, waarin de partijen voor de komende periode zowel over programpunten als over persoonlijkheden strijden. Enerzijds is er daarbij de tendentie om door middel van bewust-complementaire benoemingen van ministers uit verschillende partijen zekerheid voor allen te verkrijgen, doch consequente doorvoering van dit systeem voert tot bestuurlijke complicaties, die niemand wenst. Elke partij tracht daarom met te meer aandrang garanties te verkrijgen in het ministerschap van bepaalde dusgenaamd « krachtige personen » uit eigen kring. Maar ook dit stuit spoedig op verzet van de kant van de rivaliserende partijen en althans die « ministeriabellen », die met de toen nog jonge Colijn van mening zijn, dat een ministerspost is « een ambt, waarbij men zich, voor een zeer karig loon nog wel, moet laten uitschelden door Jan en Alleman, zonder dat men af en toe eens met een karwats kan antwoorden » (46).

Tenslotte komt men zo voor althans een aantal posten daarom tot compromiskandidaten, soms zelfs bewust tot het benoemen van « niet-politieke » persoonlijkheden. Aan het einde van een moeilijke kabinetsformatie kunnen daarom zeer onverwachte figuren als minister optreden. Eenmaal is zo een minister als « eminent hoofd » van een kabinet aan de regeringstafel verschenen, die vrijwel geen der parlementsleden ooit eerder ontmoet had, behoudens een enkele van hen, zoals de vroegere schildersknecht Schaper, die jaren geleden eens het plafond van de nieuwe Excellentie was komen witten (47). Ook is het zo voorgekomen, dat een Minister van Financiën zijn zetel aan niets anders dankte dan aan een naamsverwarring (48).

Tussen 1848 en 1958 werden 334 ministers en staatssecretarissen benoemd. Hiervan had bijna de helft nimmer in het Parlement zitting, noch vóór noch na hun optreden; en zestigtal nam voor korter of

(45) P.J. OUD, *Het Jongste Verleden*, IV, blz. 56.

(46) Gecit. door J. VOERMAN, *Het Conflict Kuypers-Heemskerk*, diss. Utrecht (1954), blz. 55.

(47) Cf. J.H. SCHAPER, *Een halve Eeuw van Strijd*, Groningen (1933), blz. 149.

(48) N.E.H. van ESVELD, *Treub* — Over de drempel der nieuwe samenleving, Assen (1958), blz. 123.

langer tijd zitting in het Parlement na hun ministerschap ; en slechts 114 hadden parlementaire ervaring vóór hun optreden (49).

Waar de politiek in vele gevallen zelf drijft tot het benoemen van politiek weinig-getekende ministers, kan het niet anders, of het ministersambt krijgt een sterk-ambtelijke kleur. Bijna een kwart der ministers was ambtenaar, voordat zij minister werden, en telt men daarbij nog de beroepsmilitairen, die aan de militaire departementen verschenen, dan is dit zelfs 43,3 % (50). Als « dienaren der Kroon » behouden Nederlandse ministers veelal een bewuste afstand tot het Parlement en de fracties. Zij zoeken steun in een wat zwaar-aangezette « deskundigheid », het politieke spel bewust afdempend, of overlatend aan meer politiek-ingestelde collegae of de hen *volens* dekkende fractieleiders der regeringspartijen. Zo wordt ook op het hoogste niveau in Nederland de politiek a-politiek beleefd. Ministers blijven « resort-ministers », zij wisselen uiterst zelden van post en verdwijnen veelal even geruisloos uit de politiek als zij daarin verschenen, hetzij door terug te keren naar het terrein van hun vroegere specialisatie, hetzij door een « *otium cum dignitate* » te zoeken in lichamen als de Raad van State (waarlijk *dignitas*), of Raden van Commissarissen (gewoonlijk *otium*).

Is de zo geschetste ontwikkeling weinig geschikt de politiek blijvend een persoonlijk gezicht te geven, toch scheidt zij tegelijkertijd *tijdelijk* de mogelijkheid van grillige persoonlijke macht. Eigenzinnige ministers kunnen hun zetelvastheid uitbuiten, als het moet tegen de openlijke wensen van de meerderheid van het Parlement, en de meer gesmoorde protesten van hun collegae in. Noch het premierschap, noch de algemeen-politieke status van de andere ministers is in dergelijke gevallen veelal toereikend voor het handhaven der collectieve verantwoordelijkheden. Naarmate meer regelmatige bindingen tussen ministers en partijen afwezig zijn, stijgt daarmee ten goede of ten kwade het « *freie Ermessen* » der ministers. Dit kan leiden, zowel tot een stijlvol regentendom, maar ook tot een onmiskenbaar-bonapartistische eigendunkelijkheid.

(49) Zie hiervoor het voortreffelijke artikel van Mattei DOGAN en Maria SCHEFFER-van der VEEN, « Le Personnel Ministériel Hollandais (1848-1958) », *L'Année Sociologique*, vol. 1957-1958, blz. 95-125, hier blz. 100. Slechts een drietal van de tussen 1948 en 1963 benoemde Staatssecretarissen had parlementaire ervaring vóór hun optreden. Zie H. ALGRA, *Handelingen Eerste Kamer der Staten-Generaal*, 26 november 1963, kol. 118-120.

(50) DOGAN-SCHEFFER, *t.a.p.*, blz. 101 e.v. Ruim 30 % van de ministers was daarnaast vóór hun optreden in de advocatuur of in de rechterlijke macht werkzaam, terwijl in totaal 172 ministers een juridische en 67 een opleiding tot beroepsofficier hadden genoten. Noch de ene studie noch de andere plegen de betrokkenen altijd tot een scherp inzicht in de dynamiek van het politieke leven op te voeden.

Zo is dan de Nederlandse politiek er een, waarin het beleid gemaakt wordt in het wisselend en weinig doorzichtig spel van compromissen tussen personen, partijleiders, bureaucraten en belangengroepen. De verantwoordelijkheden zijn er weinig duidelijk gesteld, en het inzicht in het gebeuren wordt bemoeilijkt door de sfeer van geslotenheid, die het gevolg is enerzijds van oude regenten-tradities, anderzijds van depolitiserings-uit-politiek-belang. Ook de pers dringt daar al te zelden duidelijk doorheen, aangezien zij zelf deel vormt van het systeem. Enkele bladen gevoelen zich een zelfbenoemd deel van de Nederlandse *Establishment*; zij achten het normaal te zijn als een « ijsberg », die meer onder water moet houden, dan zij naar buiten kwijt kan (51). Een ander deel is nauw gebonden aan partijbelangen, en weegt zijn nieuwsvoorziening aan politiek profijt. Tenslotte is er de « neutrale » pers, die zich gewoonlijk aansluit bij de weinig politieke houding van zijn lezers, maar in enkele gevallen eer beantwoordt aan Beachcombers definitie van « fearless : a word now restricted to journalistic usage where it signifies the noisy expression of views already known to be popular » (52). In alle gevallen ontbreekt die wezenlijke onafhankelijkheid, die bewust op elk niveau zoekt naar politieke waarheid en politieke werkelijkheid. De Nederlandse pers zou op dit terrein veel kunnen leren van de Amerikaanse *columnists*.

Tot slot de vraag hoe de wetenschap der politiek de hier gestelde hypothesen waar kan maken, dan wel tot hun verwerping concluderen. Daartoe is op tal van terreinen nader onderzoek nodig.

Er is, in de eerste plaats, behoefte aan meer systematisch elite-onderzoek; dit zal zich moeten richten op het verleden zowel als het heden, om belangrijke verschuivingen in de politieke selectie te doen uitkomen. Het elitebegrip zelf zal daarbij tamelijk wijd gedefinieerd moeten worden, zodat daaronder niet alleen ministers, kamerleden, hoge ambtenaren en burgemeesters vallen, doch ook leiders van belangengroepen, partijfunctionarissen en partijleden, en niet alleen nationale, maar ook lokale politieke leiders. Behalve objectieve gegevens over milieu, scholing, godsdienst e.d., zijn vooral ook gegevens over meer subjectieve politieke instelling gewenst; voor het heden zijn deze ten dele via surveytechnieken te verkrijgen, voor het verleden kan men weinig anders doen dan teruggaan tot een analyse van heersende opvattingen zoals die expliciet uit ideologische geschriften en impliciet uit kamerstukken, ambtelijke dossiers (53) e.d. blijken.

(51) *Nieuwe Rotterdamse Courant*, hoofdartikel, 1 februari 1964.

(52) Ge citeerd in *The Times Literary Supplement*, 23 January 1964, blz. 58.

(53) De vruchtbaarheid van deze methode blijkt duidelijk uit de rapporten van de *Enquêtecommissie Regeringsbeleid 1940-1945* en andere detail-studies van de beleids-

Als tegenhanger van elite-onderzoek is, in de tweede plaats, onderzoek nodig naar de reacties der geregeerden. Ook daar is een historische dimensie verhelderend. Men kan nagaan via welke diepgaande sociale processen en nieuwe politieke technieken, en in welke mate, onderscheidene bevolkingsgroepen tot politiek leven gewekt werden, en wat de blijvende invloed daarvan geweest is. Men kan voorts onderzoeken hoe « the child's political world » (54) wordt gevormd en welke de houding nu is ten aanzien van gezag, politieke belangstelling en politieke deelname. In dit kader verdient voorts systematisch onderzoek naar het kiesgedrag een hoge prioriteit. Dit zal zich moeten richten enerzijds op de invloed van fundamentele sociale veranderingen — het kiesrecht en kiesstelsel daaronder mede begrepen (55) — op de politieke voorkeuren over langere termijn, anderzijds op de reactie van de kiezers op zich constant wijzigende gebeurtenissen en nieuwe politieke constellaties.

In de derde plaats zou men meer aandacht wensen voor de studie van de groepen, die tussen politieke leiders en kiezers mediëren: de partijen, belangengroepen en massamedia. Daarbij kan men in het bijzonder denken aan het vitale proces van de kandidaatstelling en aan de interne verhoudingen tussen leden, partijkader en partijfracties. Onderzoek naar splinterpartijen kan daarop soms een helder licht werpen. De invloed van de massacommunicatiemiddelen op politieke meningsvorming en politieke structuren vormt daarnaast een terrein van groeiende betekenis.

In de vierde plaats is nader onderzoek gewenst naar de zich verschuivende verhoudingen tussen ministers, kamers, belangengroepen en departementen; hierbij verdienen zowel institutionele als gedragsmatige factoren, zoals fractiediscipline, contacten tussen kamerleden en ambtenaren en interministeriële en interdepartementale verhoudingen de aandacht. Een inzicht in de feitelijke gang van de beleidsvorming kan via de methode van de case-study wellicht het beste verkregen worden. Deze kan dan tevens licht werpen op de vraag waar vandaag het zwaartepunt bij de beslissingen ligt, bij belangengroepen, bureaucratische eenheden, partijsegmenten, of individuele

gang en beleidsoverwegingen in de oorlogstijd, die op de authentieke documenten berusten. Men zie bijv. B.A. SIJES, *De Arbeidsinzet*, Den Haag, 1966.

(54) Zie David EASTON and Robert D. HESS, *The Child's Political World*, report to the Fifth Congress, International Political Science Association, Paris (1961), ook gepubliceerd in *Midwest Journal of Political Science*, 6 (1962), blz. 229-246.

(55) Zie het belangrijke artikel van Stein ROKKAN, « Mass Suffrage, Secret Voting, and Political Participation », *European Journal of Sociology*, 2 (1961), blz. 132-152.

personen. Tevens kan zo de depolitiseringshese aan de hand van concrete gevallen getoetst worden.

Om los te komen uit eng-Nederlandse beperktheden zal een levend wetenschappelijk onderzoek daarbij nauwkeurig acht slaan op de ontwikkelingen in de politieke wetenschap elders. Daar immers zijn theoretische bezinning en praktische onderzoekstechnieken reeds lang met grote intensiteit beoefend. Tal van hypothesen liggen gereed voor hen, die deze aan Nederlandse ervaringen willen toetsen.

Tot een wezenlijk inzicht in de politieke realiteiten in Nederland kan de wetenschap der politiek slechts dan bijdragen, indien zij niet aarzelt zich in te laten met onderzoek naar de binnenzijde van vele heilige huisjes. Versluiering van politieke macht en politieke strevingen is in elk politiek stelsel een der middelen van regeren. Elk wetenschappelijk onderzoek van dergelijke verschijnselen loopt daarom het risico in strijd te geraken met gevestigde belangen. Zij zal het conflict daarmee zo nodig moeten aandurven, wil zij niet in feite tot medeplichtige daarvan worden. Als resultaat van onderzoek en door-denking biedt zij niet zozeer normatieve richtlijnen, als wel meer openheid en beter begrip van samenhangen. Het is niet aan de politieke wetenschap, maar aan de politiek om daarvan gebruik te maken, ten goede, of ten kwade.

