Partijvernieuwing: nostalgie of toekomstdroom?

Daalder-lezing 1994

ED. VAN THIJN

Oud-Minister van Binnenlandse Zaken

'De houding van vele Nederlanders ten aanzien van het politieke leven is er een van skepsis en lijdelijkheid'.[1]

Zo luidde de vaststelling van Daalder in zijn oratie, nu dertig jaar geleden. Hij aanvaardde dit niet als een vanzelfsprekend, louter historisch bepaald gegeven maar zocht ook naar een verklaring voor dit fenomeen. In zijn oratie wees hij onder andere op de 'regentenmentaliteit' die de toenmalige overheid kenmerkte, de verzuiling, de voorkeur voor depolitisering van politiek belangrijke vraagstukken en 'het diffuus worden van de politieke verantwoordelijkheden, waartoe ons politiek bestel leidt'. Het zijn inmiddels klassieke sleutelwoorden en ijkpunten geworden bij het onderzoek naar en de beoordeling van het functioneren van ons politiek bestel.

Over dat bestel wil ik enkele ideeën aan u voorleggen en dat doe ik aan de hand van mijn artikel over partijvernieuwing dat verscheen in een bundel in 1967.[2] Voor sommigen zal dat vooral gevoelens van nostalgie oproepen en bij anderen de herinnering aan een mooie toekomstdroom. Ik hoop u ervan te overtuigen dat die herinnering de bron moet vormen van een nieuw innerlijk besef, ook voor degenen die destijds nog niet of net geboren waren, dat staatkundige vernieuwing een blijvende opgave vormt.

Zorgelijke situatie

De geringe betrokkenheid van de Nederlanders bij het politieke leven – het thema dat Daalder aanzette tot zijn werkzaamheden in de wetenschap – , is voor mij in de politieke praktijk – om met het befaamde onderwijsartikel in onze Grondwet te spreken – steeds 'een voorwerp van aanhoudende zorg' gebleven. Die zorg is zelfs toegenomen. Waar de analyse van de manco's in onze democratie dertig jaar geleden nog kon beginnen met het signaleren van scepsis en lijdelijkheid, gaat het nu om veel ernstiger verschijnselen. Veel burgers hebben het vertrouwen verloren en zelfs opgezegd in een overheid die faalt bij de handhaving van wet en recht. De overheid spreekt op haar beurt verontwaardigd van calculerende burgers. De scepsis en lijdelijkheid van 1964 zijn anno 1994 ontaard in afkeer van de overheid, individualisering zonder burgerzin en proteststemmen op extremistische groeperingen. Ik beschouw deze vertrouwensbreuk tussen burgers en overheid als een uiterst verontrustende ontwikkeling die bij verwaarlozing de verkouden Nederlandse democratie tot een gevaarlijke longontsteking kan brengen.

Situatie 1967

Redenen te over dus om eens na te gaan welke remedies daarvoor kunnen worden gevonden. Daarbij neem ik mijn bijdrage aan de bundel *Partijvernieuwing* uit 1967 als vertrekpunt. Ik schreef het artikel na de turbulente politieke ontwikkelingen tussen 1964 en 1967. Drie kabinetten regeerden zonder tussentijdse verkiezingen, de handhaving van de openbare orde in Amsterdam was een punt van zorg en tenslotte lanceerden de verkiezingen D'66 in de Kamer en bezorgden de Boerenpartij een forse zetelwinst. Staatkundige vernieuwing prijkte bovenaan de publieke agenda, maar het leek mij vanuit de politieke praktijk ook belangrijk om aandacht te vragen voor partijvernieuwing. In mijn artikel wees ik erop dat het democratisch besluitvormingsproces zich in essentie kenmerkt door de permanente mogelijkheid van afwisseling in het politieke leiderschap door de uitspraak van de kiezers.

Drie typen van democratie

Binnen de democratie heb ik toen onderscheid gemaakt tussen het model van de penduledemocratie, de waaierdemocratie en de tangdemocratie. In de *penduledemocratie* komt het democratische beginsel van afwisseling van leiders door de uitspraak van de kiezers het beste naar voren omdat de onvrede van de kiezers zich direct vertaalt in de aflossing van de wacht van de oude, zittende groep door de nieuwe, aantredende groep. Het beleid wisselt, de democratie werkt optimaal. In de *waaierdemocratie* kan de ontevredenheid van de kiezers zich niet positief richten op een herkenbaar alternatief voor het gevoerde beleid, maar waaiert uit over allerlei groepen die onderling geen samenhang vertonen. Het beleid wordt voortgezet, maar de democratie wankelt. Deze ontwikkeling kan op den duur leiden tot het ontstaan van de *tangdemocratie*. Aan de vleugels van de waaier ontstaan dan antidemocratische groepen die tezamen de andere groepen in het democratische centrum veroordelen tot samenwerking. Dit kan tenslotte leiden tot een eenmalige keuze tussen de verharde vleugels aan de uiteinden van de waaier en het democratische centrum. Dan is er sprake van een fatale tangbeweging die de ondergang van zowel het beleid als de democratie inluidt.

Stressbestendigheid

De Nederlandse democratie is een waaierdemocratie. In beginsel draagt onze democratie dus het zaad van de eigen vernietiging in zich, zodat voortdurende waakzaamheid geboden is. Evenmin als in 1967 acht ik de tangdemocratie nabij, maar toch neemt het probleem van het vinden van een toereikend draagvlak zorgwekkende proporties aan. In de Tweede Kamer heb ik onlangs naar aanleiding van vragen van het GPV opgemerkt dat de vergelijking met de situatie in de republiek van Weimar voor Nederland gelukkig nog niet in zicht is. Dat neemt niet weg dat elke mogelijke beweging in de richting van een tangdemocratie voor Nederland nauwlettend gevolgd moet worden.

Wat mij vooral zorgen baart is de stressbestendigheid van onze democratie. Regeren betekent – zeker in een tijd van oplopende werkeloosheid, met een moeilijk beheersbare immigratie en een overbelasting van de verzorgingsstaat, dat er onherroepelijk impopulaire maatregelen moeten worden genomen die leiden tot gevoelens van onvrede en protest. Dat ongenoegen waaiert uit over tal van partijen. Die uitwaaiering heeft echter tot gevolg dat de vorming van een werkbaar, creatief alternatief juist bemoeilijkt wordt. Immers, een coalitie met partijen die een nog forsere ombuigingstaakstelling beogen dan de huidige coalitie, betekent een nog grotere inbreuk op de verzorgingsstaat terwijl er voor het beleid van nu al geen breed draagvlak bestaat. Omdat het protest tegen impopulaire maatregelen zich diffuus verspreidt over het gehele spectrum, wordt de instabiliteit en de onzekerheid ook algemeen. Als gevolg daarvan nemen de duidelijkheid, stabiliteit en het probleemoplossend vermogen van de overheid verder af. Voor de belangrijke en moeilijke opgaven waar de nationale en lokale overheid voor staan, is dat een ernstige ontwikkeling. Het gaat om een kwaal die niet kan genezen door zachte heelmeesters, maar een ingrijpende verandering vergt. Ik kom daar later op terug.

De politieke partij: 1967

Een tweede aspect in mijn bijdrage van 1967 naast de penduledemocratie, betreft de functie van de politieke partij. Ik heb beschreven hoe na de fase van de kiesvereniging van de negentiende eeuw en de fase van de integratiepartij uit de verzuiling de behoefte is ontstaan aan de communicatiepartij die zich permanent en via de media richt tot de kiezers. Daarbij wees ik erop dat het zwaartepunt van de politieke participatie hoe langer hoe meer buiten de partijen kwam te liggen in actiegroepen en demonstraties. Verder signaleerde ik dat de betekenis van de politieke partij als middel van communicatie tussen politiek en kiezers afnam terwijl de invloed van de televisie op het politieke gebeuren toenam.

De noodzaak van communicatie tussen politiek

1. H. Daalder, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek* (Assen 1964) 5
2. E. van Thijn, 'Van partijen naar stembusaccoorden' in: *Open brief 2. Partijvernieuwing?* (Amsterdam 1967) 54-73. Herdrukt in onder andere: E. van Thijn, *Democratie als hartstocht. Commentaren en pleidooien 1966-1991* (A'dam 1991) 35-52.

en kiezers is sindsdien alleen maar sterker geworden. Ik heb toen vooral gewezen op de communicatiefunctie van de volksvertegenwoordigers, ook in regionaal en lokaal verband. Daaraan zou ik nu toevoegen dat deze communicatieve kwaliteiten belangrijker zijn dan ooit en dat ook ministers, burgemeesters e.d. voortdurend open moeten staan voor een dialoog met de kiezers, zowel om waar te nemen wat er onder de kiezers leeft als om inzicht te geven in het beleid. Verder heb ik in 1967 gepleit voor een zorgvuldige en meer open recrutering van kandidaten door de partij; een verbreding van de toegang tot het Binnenhof, om de titel van het proefschrift van Van den Berg aan te halen. Op dat punt zijn inmiddels ook goede vorderingen gemaakt. Er is sprake van personele vernieuwing op een breed front.

Moderne kaderpartij en fundamentele waarden

In algemene zin lijkt dit beeld niet veel te verschillen van wat Ruud Koole in zijn proefschrift de moderne kaderpartij noemt. Hij geeft daarin aan dat de partijen zich minder op de leden en meer op de kiezers moeten richten. Dat is zeker waar nu de voorheen verzuilde kiezers op drift zijn geraakt zonder, zoals Andeweg in zijn dissertatie al aangaf, nieuwe en vaste bindingen met een partij aan te gaan. Met Koole ben ik echter van mening dat ook de leden van de partij van groot belang blijven. Zijn voorstel om het lidmaatschap van partijen aantrekkelijker te maken door de invoering van een zogenaamd *tientjeslidmaatschap* naar analogie van de omroepen, vind ik ook het overwegen waard.[3]

Kooles pleidooi voor een gematigde vorm van polarisatie als een kans voor politieke partijen om de ontwikkeling naar een *eenpartijstaat* te keren, is mij natuurlijk uit het hart gegrepen.[4] Met hem ben ik van mening dat een duidelijker standpuntbepaling wel degelijk mogelijk is binnen de Nederlandse verhoudingen die compromissen noodzakelijk maken. Partijen of coalities van partijen zijn immers niet louter een doorgeefluik van een waargenomen kiezersvoorkeur maar hebben de kiezers zelf ook iets te bieden. We moeten niet terugvallen naar het stadium van de kiesvereniging met de bijbehorende sfeer van sterk persoonsgebonden animositeit en rivaliteit. De partij of een coalitie van gelijkgestemde partijen is de vergaderplaats bij uitstek van uiteenlopende gedachten en opvattingen die geïnspireerd en getoetst worden aan enkele fundamentele overtuigingen. Ook Hoogerwerf bepleitte in zijn afscheidsrede *Het verval van de politiek* een voortdurende bezinning in de politiek op fundamentele waarden. Volgens hem is de grootste uitdaging waar de politiek voor staat : 'Niet de oppervlakkige en eenzijdige modes te volgen, maar denkend vanuit fundamentele dilemma's van politieke waarden de politieke beschaving verder te brengen'.[5] Daar zie ik een belangrijke taak weggelegd voor politieke partijen, maar ook voor de overheid.

In dit verband wil ik wijzen op mijn reactie op het rapport *Eigentijds burgerschap* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.[6] In dat rapport wordt een beeld geschetst van een plurale samenleving waarin het individu – misschien moet ik zeggen : het ego – centraal staat, een gemeenschappelijke grondslag ontbreekt en het mondige burgerschap is gereserveerd voor een elite. Ik heb daar grote moeite mee. Op deze manier leidt individualisering tot een tweedeling in de maatschappij, een 'Zweidrittelgesellschaft' met een onderklasse die wordt afgeschreven. Verder worden in de benadering van de WRR fundamentele noties als tolerantie, solidariteit en gelijkwaardigheid als gemeenschapsnormen ondergewaardeerd. Zowel politieke partijen als de overheid mogen en moeten in hun functioneren bij voortduring gestalte geven aan deze wezenlijke bouwstenen, aan de samenbindende elementen van wat ik beschouw als een rechtvaardige plurale samenleving. Daarbij moet het goede voorbeeld worden gegeven, maar mag ook een appèl op de tolerantie en solidariteit van alle burgers worden gedaan om die rechtvaardige plurale samenleving voor iedereen leefbaar en werkbaar te houden.

Noodzaak van vernieuwing

Met deze analyse van de Nederlandse waaierdemocratie en de functie van politieke partijen kom ik nu aan de voorstellen die ik heb gedaan tot vernieuwing van onze democratie.

3. R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990* (Utrecht 1992) 421-422.
4. Koole, moderne kaderpartij, 416-417
5. A. Hoogerwerf, *Het verval in de politiek. Evenwichtsstoornissen bij blijvende dilemma's van waarde* (z.p. 1993) 42.
6. E. van Thijn, *Solidariteit als norm* (z.p. 1993) 23-29.

Ik ben niet zo somber gestemd als Daalder was over de mogelijkheden van hervorming. Weliswaar hebben wij in 1970 bij de behandeling van het initiatiefvoorstel over de gekozen formateur en het districtenstelsel de slag verloren[7] en was mijn vorige ministerschap te kortstondig om het advies van de commissie-Biesheuvel in ontvangst te nemen, maar ik heb de hoop op vernieuwing van de democratie niet opgegeven. Ook de ingrijpende constitutionele veranderingen van 1848 en 1917 kenden een lange voorgeschiedenis van pleitbezorgers van de ministeriële verantwoordelijkheid en het algemeen kiesrecht. In de traditie van mijn partij als beweging voor het algemeen kiesrecht en democratisering is naar mijn oordeel het eindpunt ook nog lang niet bereikt. Zoals ik in het begin reeds aangaf, vind ik de noodzaak van vernieuwing van de democratie nog dringender dan voorheen. Er is niet langer sprake van lethargie, scepsis en lijdelijkheid maar van een regelrechte vertrouwensbreuk.

Daarmee heeft de discussie over staatkundige vernieuwing niet alleen aan *sense of urgency* gewonnen, maar is ook in een ander teken komen te staan.

Effectiviteit en legitimiteit van de overheid

Stond in de jaren zestig en zeventig het vraagstuk van de legitimiteit voorop, nu is vooral de effectiviteit in het geding gekomen. En bij een gebrekkig functionerende overheid vallen de slachtoffers het eerst onder hen die dat het minst kunnen verdragen. Daarom betreur ik het ook dat in de afgelopen jaren de discussie over de inrichting en de taken van de overheid vooral is gevoerd in bureaucratische termen en met aan het bedrijfsleven ontleende begrippen terwijl een fundamenteel debat over de rol van de overheid in de samenleving in haar diverse aspecten achterwege is gebleven.

In modern managersjargon wordt over de effectiviteit van de overheid vaak het aan 'de Western' ontleende begrip 'afrekenen op' gebruikt. Het is niet toevallig dat deze term vaak in de passieve vorm wordt gebruikt. In ons stelsel is het namelijk zelden duidelijk wie waarop door wie wordt afgerekend. Ons kiesrecht is beperkt tot de samenstelling van vertegenwoordigende organen die zonder duidelijke meerderheden door coalities, compromissen en consensus op stroperige wijze voortmodderen om tot gecompromitteerde besluitvorming te komen. Angstvallig wordt de aanstelling van functionarissen die in politiek en bestuur een specifieke, zelfstandige verantwoordelijkheid hebben of een college leiden, zoveel mogelijk buiten het bereik van de kiezers gehouden. Zelfs de Grondwet wordt in dit verband als bastion van behoudzucht naar voren geschoven. In deze zaken ligt een democratisch tekort van de eerste orde dat zowel de legitimiteit als de effectiviteit van het bestuur aantast.

Herschepping van de overheid

Het is hoog tijd 'to re-invent government', voor een herschepping van de overheid en wel in die zin dat stroperigheid en fragmentatie plaatsmaken voor een doelgericht optreden. De overheid moet tastbare en zichtbare resultaten kunnen boeken op moeilijke terreinen als de zorg voor het milieu, de bevordering van de veiligheid en de integratie van minderheden. Een herschapen overheid moet onder meer duidelijkheid bieden over verantwoordelijkheden en leiderschap en tevens beschikken over instrumenten om knopen door te kunnen hakken.

Het openbaar bestuur heeft ook te maken met mondige en zelfstandige burgers die daarom vragen. Vooral op lokaal niveau stellen de burgers hoge eisen aan de doelmatigheid van het bestuur. Het gaat dan immers om hun directe leefomgeving die zij minstens zo goed kennen als hun vertegenwoordigers en bestuurders. Dit verlangen naar doelmatigheid botst echter niet zelden met de eigen rationaliteit van de gemeentelijke besluitvorming. Pieter Tops wees in zijn recente boek over *Moderne regenten* treffend op het dilemma waar bestuurders dan mee worden geconfronteerd. De burgers willen zowel democratie als daadkracht terwijl deze

7. Het initiatiefvoorstel was afkomstig van de kamerleden Van Thijn, Goudsmit en Aarden ; *Kamerstukken II, 1970-1971*, 10993, nrs. 1-3 ; Zie voor het wetsvoorstel en de mondelinge behandeling : De grondwetsherziening 1972, deel IV (documentatiereeks *Naar een nieuwe Grondwet*, deel 10) (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1975) 183-517.

niet zonder meer met elkaar zijn te verenigen. Tops signaleert ook de uitweg uit dit dilemma: 'Slagvaardig beleid is vaak niet mogelijk zonder actieve inbreng van betrokkenen. Democratie en doelmatigheid veronderstellen elkaar: geen doelmatigheid zonder democratie, maar ook geen democratie zonder doelmatigheid'.[8]

In aansluiting bij deze analyse acht ik een sterker profiel van de burgemeester op lokaal niveau en van de minister-president op nationaal (en internationaal) niveau, van groot belang. Een versterking van de positie van deze ambtsdragers als onderdeel van de versterking van de effectiviteit van de overheid, roept natuurlijk direct de vraag op naar de versterking van de democratische legitimatie van de wijze waarop de burgemeester en de minister-president worden aangesteld. Beide elementen, effectiviteit en legitimatie, kunnen niet los van elkaar worden gezien. De noodzaak van versterking van de effectiviteit van het openbaar bestuur dwingt ons daarom opnieuw aandacht te geven aan verdergaande democratisering van de aanstelling van de burgemeester en de minister-president. Ook mijn voorstellen van destijds ten aanzien van partijpolitieke vernieuwing en het kiesstelsel zijn tegen deze nieuwe achtergrond nog steeds actueel. Uitvoering van deze voorstellen vind ik zelfs dringend geboden met het oog op de vergroting van het probleemoplossend vermogen van de overheid en de daarmee onverbrekelijk verbonden versterking van de democratische legitimatie van de overheid.

De samenhang van legitimiteit en effectiviteit, van democratie en daadkracht, is gelukkig ook naar voren gekomen in de werkzaamheden van de commissie-Deetman en de subcommissies daarvan. Ik zie deze rapporten als goed voorwerk voor vernieuwing. De gevoerde debatten zie ik niet als achterhoedegevechten maar als voorhoedegevechten; de stellingen zijn betrokken maar de slag moet nog worden geleverd.

Verenigd Koninkrijk

Al eerder heb ik betoogd dat mijn voorkeur voor de penduledemocratie niet automatisch naar een tweepartijenstelsel voert. Ik hoef niet te verhullen dat een dergelijk stelsel mij nog steeds het meest bekoort. In dit opzicht kijk ik vooral, overigens opnieuw in het goede gezelschap van Hans Daalder, met intense belangstelling naar de overzijde van de Noordzee waar de uitspraak van de kiezers direct leidt tot de vorming van een kabinet. Daarbij denk ik natuurlijk niet zozeer aan de in schandalen gesmoorde *Back to basics*-campagne waarbij zelfs Profumo het schaamrood naar zijn kaken zou voelen stijgen. Ik denk vooral aan de vitaliteit van de Britse politiek en democratie. Wie herinnert zich niet de gebeurtenissen rond de val van mevrouw Thatcher en de spannende stemming in het Lagerhuis over de amendementen bij het Verdrag van Maastricht. De Britse burgers (en de toeschouwers van overzee) zijn geboeid en betrokken bij de drama's en komedies van Westminster waar parlement en politiek een arena en theater vormen in de goede zin des woords. Het is mij niet ontgaan dat het ritme van de pendule daar sinds geruime tijd vertraagd is. Maar er lijkt inmiddels weer voldoende wrijvingsenergie te zijn verzameld voor een nieuwe slingerbeweging. Hoezeer de hete adem van de kiezers de Britse regering beweegt, zeker in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europese Parlement, is voor iedereen zichtbaar.

Meerpartijen-coalities: Japan

Het was mij echter al in 1967 duidelijk dat een dergelijk stelsel in Nederland geen goede voedingsbodem vindt. Wij hechten daarvoor teveel aan de vrijheid om onze beginselen ook in organisatorische zin ten volle te belijden. Een tweepartijenstelsel is ook niet nodig om het vitale democratische principe van de machtswisseling door een kiezersuitspraak vorm te geven. Vorig jaar hebben we gezien hoe dit oermechanisme van de democratie ook in een land als Japan kon werken. De partij die daar decennia lang de dienst had uitgemaakt, viel na een reeks van schandalen die verband hielden met het monopolie van de macht, tenslotte uiteen. Dit opende de weg naar het ontstaan van een alternatieve coalitie van meer partijen die na de verkiezingen uiteindelijk een belangrijke politieke hervorming en een wijzi-

8. P. Tops, *Moderne regenten. Over lokale democratie* (Amsterdam 1994) 189-190 ; Zie over daadkracht en democratie ook de analyse in het rapport '*De burgemeester ontketend*' (Kamerstukken II, 1992-1993, nr. 35, o.a. 3-4 en 8.

ging van het kiesstelsel wist te bewerkstelligen. Soortgelijke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in Canada en doen zich nu voor in Italië.

Stembusakkoord

Ook in ons land lijkt een politieke aardverschuiving op til. Evenals in 1967 zullen de beide grote partijen in meer of mindere mate verliezen aan andere partijen. Deze verschuiving blijft echter beperkt tot een ingrijpende herschikking van de bestaande waaier bij het ontbreken van een helder alternatief. Ik heb destijds voorgesteld om te komen tot een stembusakkoord waarbij een groep partijen de kiezers tegemoet treedt met een gemeenschappelijk concept-regeringsprogramma en een gemeenschappelijke kandidaat-premier. Dit voorstel biedt de kiezer het gewenste alternatief en respecteert de inbreng van de eigen opvattingen van de betrokken partijen. Zelfs dit compromis is te radicaal gebleken voor de bestaande verhoudingen in ons land. Het ging erom de kiezers vóór de verkiezingen duidelijkheid te verschaffen over de regeringsvorming na de verkiezingen. Nu is de situatie voor de kiezers onoverzichtelijker dan ooit omdat elke partij zijn handen vrijhoudt, zélfs D66, al spreekt deze partij het duidelijkst van allen een voorkeur uit voor de éérste optie, namelijk de paarse coalitie. Toch blijf ik ervan overtuigd dat het instrument van het stembusakkoord niet aan waarde, betekenis en actualiteit heeft ingeboet.

Partieel stemmachine-akkoord

Daarom zou ik nu, om althans énige duidelijkheid te verschaffen, het voorstel op tafel willen leggen van een partieel stemmachineakkoord.

Ik denk aan een stemmachineakkoord over de wenselijkheid van staatkundige vernieuwing ter bevordering van een penduledemocratie: een akkoord tussen de partijen die hieraan de voorkeur geven. Dit akkoord kan worden geformuleerd als een concept-passage voor het regeerakkoord. Daarin zouden in elk geval een herziening van het kiesrecht in de richting van een districtenstelsel, een meer directe invloed van kiezer en parlement bij de aanwijzing van de formateur, de positie van de minister-president, de positie en de aanstelling van de burgemeester, uitbreiding van de openbaarheid van bestuur (met name van belang voor het uitoefenen van publieke controle bij verzelfstandigingen en bij de Europese besluitvorming) en tenslotte het referendum moeten worden opgenomen. De partijen die dit politieke akkoord onderschrijven geven daarmee aan dit thema gezamenlijk tot inzet van de verkiezingen, de kabinetsformatie en de uitvoering van het regeerakkoord te maken. Het akkoord impliceert geen uitspraak over de politieke samenstelling van het te vormen kabinet, maar fungeert wel als toetssteen voor de betrokken partijen onderling èn voor de kiezers aan wie – tenminste op het vitale punt van de vernieuwing van onze democratie – een helder alternatief geboden wordt.

Kiesstelsel en minister-president

Hiermee heb ik tegelijk een verbinding gelegd tussen partijpolitieke en staatsrechtelijke vernieuwing. Beide benaderingen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Partijpolitieke vernieuwing, vooral in de verhouding en samenwerking tussen partijen, is nodig om tot staatsrechtelijke vernieuwing te komen, maar staatsrechtelijke vernieuwing heeft ook belangrijke gevolgen voor partijpolitieke vernieuwing.

Daalder wees in 1967 al op de problemen die hier liggen.[9] De staatsrechtelijke vernieuwers bleven volgens hem steken in de onverenigbaarheid van het Britse parlementaire en het Amerikaanse presidentiële model terwijl de partijvernieuwers stuitten op de onwil van het centrum om de manoeuvreerruimte van het 'verdeel en heers', prijs te geven.

Tegelijk geeft deze analyse echter ook de kansen aan die er nu zijn voor vernieuwing. De komende jaren is het waarschijnlijk niet meer vanzelfsprekend waar het centrum in de Nederlandse partijpolitiek ligt. Bij de staatsrechtelijke vernieuwing (ik denk dan vooral aan het kiesstelsel en de aanstelling van de minister-president) kunnen nu doordachte en creatieve voorstellen worden geformuleerd die mogelijke onverenigbaarheden van het Britse en Amerikaanse model vermijden.

9. H. Daalder, 'Politiek bestel en andere realiteiten' in: H. Daalder, *Politiek en historie. Opstellen over Nederlandse politiek en vergelijkende politieke wetenschap*, red. J.Th.J. van den Berg en B.A.G.M. Tromp (A'dam 1990) 177-192.

De commissie-Biesheuvel heeft op dit punt het voorstel gedaan om de formateur door de Tweede Kamer te laten aanwijzen binnen een bepaalde termijn.[10]

Ook de voorzitter van de commissie-Deetman zelf heeft, na de terechte kritiek op het magere en onvolledige rapport van de commissie-De Koning, in overleg met enkele deskundigen, onder wie Andeweg en enkele deskundigen van de stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van mijn departement, een interessant stuk geproduceerd.[11] Daarin zijn uitgewerkte teksten van de Grondwet en Kieswet opgenomen voor een regeling van de verkiezing van de minister-president en het districtenstelsel naar Duits model. Het Duitse model dat in de jaren zestig weinig aandacht kreeg, heeft zijn aantrekkelijke kanten, zowel ten aanzien van het kiesrecht als de aanwijzing van de Bondskanselier door het parlement. Ook een aanwijzingsbevoegdheid van de parlementair voorgedragen regeringsleider verdient in dit verband nadere overweging.

Ik wil hier ook zelf een duit in het zakje doen. Ik denk aan het volgende. Onze verkiezingen staan sterk in het teken van de lijsttrekkers die door hun partijen en de media worden geaffiche erd en gepresenteerd als toekomstige minister-president.[12] Die duidelijkheid wordt de kiezer gelukkig wel geboden. Als een van die kandidaat-premiers er tijdens het wonderlijke proces van de kabinetsformatie in slaagt om het begeerde ambt te verwerven, kan hij zich als nieuwe minister-president dan ook met een zeker recht – zij het op een indirecte wijze – als gelegitimeerd beschouwen. De kiezers staan nog steeds buiten spel, maar door hun toedoen is de kring van spelers in elk geval beperkt. Bij een dergelijke ontwikkeling past de spelregel dat het lijsttrekkerschap ook in formele zin fungeert als benoemingsvereiste voor het ambt van premier. Verrassingen voor de kiezers ten aanzien van de kring van kandidaat-premiers worden daarmee in elk geval uitgesloten. Een duveltje uit de doos achteraf zou op dit punt immers kiezersbedrog betekenen. Natuurlijk is dit voorstel geen substituut voor het vitale punt dat de kiezers voor de verkiezingen duidelijkheid moet worden geboden over de regeringsvorming na de verkiezingen. Toch lijkt het me een stapje in de goede richting om de in de verkiezingspraktijk op dit punt reeds geboekte winst ook vast te leggen.

Kortom : er zijn voldoende en recente voorstellen voor vernieuwing beschikbaar die de aandacht verdienen.

Districtenstelsel en voorkeurstem

De versterking van de legitimiteit en effectiviteit van de overheid zijn naar mijn oordeel gediend bij de voorkoming van een vergaande versnippering van het politieke spectrum en bij een nog grotere concentratie op personen in politieke campagnes. De verantwoordelijkheden en alternatieven worden daarmee voor de kiezer helder gesteld, zowel tussen partijen als binnen een partij. Een wijziging van het kiesrecht in de richting van een districtenstelsel en een verzwaring van de voorkeurstem zijn daarvoor de aangewezen instrumenten. Ook Daalder meende in 1967 dat dit een begaanbaar pad naar vernieuwing was.[13] Het is dan ook te betreuren dat de commissie-Deetman deze kans voor een belangrijk deel heeft gemist ondanks de steun die ervoor leek te bestaan. Ik moet hier toch vaststellen dat het concrete resultaat van de werkzaamheden van de commissie-Deetman op dit punt, om de woorden van mijn artikel uit 1967 aan te halen, is verzand 'in wat moeizaam gesleutel aan een enkel onderdeel van ons kiesstelsel'.[14]

Referendum

Tenslotte kom ik bij het referendum. Dit instrument komt niet voor in de analyse van de pendule-democratie die ik heb gegeven maar staat daar ook zeker niet haaks op. Ik herinner eraan dat het eerste concrete voorstel in Nederland voor de invoering van een referendum – overigens gekoppeld aan de afschaffing van de Eerste Kamer – afkomstig was van Troelstra. Het referendum vormt een belichaming van het model van de directe democratie. Al te lang klonk hier te lande het 'Keine Experimente' bij voorstellen tot invoering van dit democratische instrument voor besluitvorming. Ten onrechte werd en wordt het referendum afgeschilderd als een bedreiging van onze vertegenwoordigende de-

10. Rapporten van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezer-beleidsvorming (Den Haag 1984).
11. *Kamerstukken* II 1993-1994 21427, nr. 62.
12. J.P. Rehwinkel, *De minister-president, Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* (Zwolle 1971) 139-146.
13. Daalder, Politieke realiteiten 190-191.
14. E. van Thijn, Stembusaccoorden, 54.

mocratie, terwijl het juist fungeert als een verrijking en stimulans daarvan. Ik zie alle reden om ook ten aanzien van het referendum – om met Willy Brandt te spreken – wat meer democratie te 'wagen'. Dit komt het publieke debat, de betrokkenheid van de burgers bij de aanpak van gemeenschappelijke problemen en de legitimiteit van de overheid ten goede. Daarbij vind ik dat het natuurlijk om echte, bindende referenda moet gaan. Vrijblijvende raadplegingen van de bevolking die niet resulteren in de uitvoering van de gebleken opvatting van de stemmers, kunnen immers snel een funeste en averechtse werking hebben op de verhouding tussen burgers en overheid. Ook lijkt het me goed om te overwegen het initiatief voor een referendum niet uitsluitend bij het bestuur maar ook bij de bevolking te leggen. De commissie-Biesheuvel en de commissie-Deetman hebben voor de nadere vormgeving van het referendum belangrijk werk verricht, zowel voor het referendum op lokaal niveau als het referendum op nationaal niveau. In deze reeks past ook het organiseren van referenda bij verdragen waarbij belangrijke delen van de nationale soevereiniteit overgedragen worden aan internationale organen. We moeten misschien ook denken aan de organisatie van een referendum op Europees niveau.

Slinger- en tegenbeweging

Ik begon met Daalders bekende kanttekeningen bij de 'regentenmentaliteit'. Vervolgens heb ik Tops genoemd die aangaf dat onze democratie hoge eisen stelt aan de moderne regenten. Nu keer ik aan het eind van dit betoog weer terug naar de regenten van Daalder.

Daalder heeft in zijn boeiende afscheidsrede van vorig jaar ook met een zeker begrip gesproken over de oude regententradities en de deling van macht die weliswaar de betekenis van verkiezingen relativeert, maar wèl de inbreng van tal van maatschappelijke organisaties in het zogenaamde middenveld bij de overheid verzekert.[15] Overigens liet hij niet na te wijzen op de commerciële exploitatie van de overheidsambten in het verleden en de kostbare hedendaagse varianten daarop in de vorm van calculerende contractanten als externe adviseurs en interim-managers. Tegelijk wees Daalder echter op de slinger van de tegenbeweging die telkens weer een eenduidig politiek primaat verlangt door de kiezers meer invloed te geven en de overheid slagvaardiger te maken. Voor die tegenbeweging blijf ik – na meer dan vijfentwintig jaar praktijkervaring – een voorkeur houden, ook al kan dit afbreuk doen aan de consensusdemocratie. Ik pleit daarmee niet voor een nieuw 'polarisatiescheutje', zoals Daalder in een recent interview met *Trouw* werd voorgehouden door zijn gesprekspartners[16], maar juist voor een akkoord voor vernieuwing, geen 'agreement to disagree' maar een 'agreement to agree'.

Toekomstdroom en impuls

Meer dan vijfentwintig jaar geleden zag ik mogelijkheden voor staatkundige vernieuwing in ons land tegen de achtergrond van lijdelijkheid, scepsis en lethargie. Terugblikkend geeft dat wel een zeker gevoel van nostalgie maar daarin mag de toekomstdroom van destijds niet verloren gaan. Toekomstdromen omvatten vaak zowel een waarschuwing als een voorspelling die uitkomt. Daarin onderscheidt de droom zich wezenlijk van de illusie die per definitie tot mislukken gedoemd is. Ik zie mijn bespiegelingen in deze lezing dan ook bepaald niet als luchtspiegelingen maar als een impuls voor droom, denken en daad bij de staatkundige vernieuwing die onze democratie hard nodig heeft. *Wiser* maar op een aantal punten ook *sadder* dan voorheen, acht ik die vernieuwing nu absoluut noodzakelijk om de vertrouwensbreuk tussen burger en overheid te helen en de effectiviteit en democratische legitimatie van de overheid, daadkracht èn democratie, te versterken. Het momentum daarvoor is gekomen, de tijd dringt.

** Toespraak van de minister van Binnenlandse Zaken drs. E. Van Thijn, ter gelegenheid van de Daalder-lezing op 16 april 1994 te Leiden*

15. H. Daalder, *Van oude en nieuwe regenten. Of politiek als beroep*. (Leiden 1993) 38-39.
16. W. Breedveld en H. Goslinga, 'Kiezers van CDA en PvdA op drift door falend leiderschap', *Trouw* (9 april 1994).