

Parlement en representativiteit

Pieter Fokkink¹

Voorwoord

Deze publicatie komt uit de bundel "Omtrent het parlement"; Opstellen over parlement en democratisch bestuur.² Het artikel bevat in vogelvlucht een overzicht van de geschiedenis van de parlementaire democratie vanuit het oogpunt van democratie. Het pleidooi als conclusie ging over de mogelijkheid via een wet op de politieke partijen de eis te stellen dat slechts die politieke partijen worden toegelaten, die integraal de grondrechten voor staat en maatschappij als bindend erkennen. Voorts zou het kiessysteem zo moeten worden gewijzigd dat de kiezers hun stem op een partij als zodanig kunnen uitbrengen en dus niet op de lijst-trekker en dient de mogelijkheid te worden geopend om een voorkeursstem op een persoon uit te brengen, die duidelijk van gewicht is voor de plaats op de lijst en dus bij de verdeling van verkozen plaatsen. Het aardige is dat ondertussen elementen uit dit voorstel werkelijkheid zijn geworden. Andere aspecten zoals oordelen over beleid, heroverweging bij verlies van meerderheid en controleverkiezingen hebben het niet gehaald. Boeiend is ook dat voorstellen om het structurele overwicht van regering op parlement te compenseren in hoge mate zijn gerealiseerd [o.a. een eigen onafhankelijk 'informatie-instituut' voor het parlement; de parlementarisering van de kabinetsformatie dient voltooid te worden door het parlement zelfde formatie te laten leiden]. In een nawoord wordt een actualisering voorgesteld.

1. Inleiding

De discussie over staatkundige en maatschappelijke democratisering is al ruim tien jaar uit het centrum van de belangstelling. De democratisering golf van de jaren zestig hing samen met een optimistische toekomstverwachting. Er was iets te doen, er moest iets veranderen. De democratiseringsbeweging was een culturele en organisatorische vernieuwing. Het denken over orde gezag, vrijheid, verantwoordelijkheid, openheid, openbaarheid, en noem al die aspecten van de politieke cultuur maar op, werd gesteld in het perspectief van een 'activistische' samenleving, een maatschappij waarin iedereen nodig en noodzakelijk was. Vandaar de aandacht voor de intern gerichte veranderingen op het organisatieniveau van de samenleving. Immers dáár gebeurde het. Indiende mensen in de bedrijven en instellingen maar veranderden, maar beter tot hun recht kwamen, dan zou het met de samenleving als vanzelf beter gaan. De aandacht voor structurele vernieuwing en verandering was niet zo groot. Integendeel, er bestond eerder een grote tevredenheid dat die structuur zo flexibel was, dat toch al die veranderingen binnen het bestaande mogelijk bleken.

Welke rechtvaardiging kun je geven om in het midden van de jaren tachtig opnieuw aandacht te vragen voor vernieuwing en verbetering van de democratie? Op wie doe je een beroep in een periode waarin de maatschappij mensen alleen nog maar afschrijft? Talloze mensen worden geconfronteerd met een pessimistische toekomstverwachting. Die mensen worden ook geconfronteerd met een herlevend sociaal-darwinisme; je moet het volledig op eigen kracht maken, lukt het niet, dan tel je niet meer mee. Je bent teruggeworpen op jezelf, maar het terugtrekken in jezelf wordt afgestraft. Maar waarom zou je maatschappelijk meedoen, indien het niet tot rechtvaardiger samenleven kan leiden? Het meedoen in een samenleving die daartoe alle ruimte biedt is gemakkelijker, dan het moeten scheppen van ruimte om mee te kunnen doen. Dat is het verschil met de jaren zestig en maakt de rechtvaardiging om aandacht te vragen voor democratie nog sterker. Het risico is niet denkbeeldig, dat teleurgestelde groeperingen massaal opstaan om via de politiek de maatschappelijke verworvenheden te herverdelen. De politiek heeft zich op voorhand een perfect ontmoedigingsmechanisme verschaft: het ontnemen van vertrouwen in de mogelijkheden van de politiek. Je moet het zelf doen. De politiek acht zich niet in staat de maatschappelijke machtsverhoudingen te corrigeren.

De noodzaak van wezenlijke veranderingen dient zich aan. Daarmee zijn we op de kern van de probleemstelling gekomen: *welke bijdrage levert de representativiteit van het parlement aan de democratische sturing van de samenleving?*

Omdat de regering niet over een zelfstandige kiezerslegitimatie beschikt, dient het parlement te worden gezien als waarborg voor een democratische besluitvorming. Dat betekent dat het parlement onder de huidige staatkundige verhoudingen niet alleen zijn stempel op de politieke besluitvorming dient te zetten, maar ook verantwoordelijk is voor de participatie in en representativiteit van deze besluitvorming. Dat is de kern van wat je een parlementaire democratie zou kunnen noemen.

Aan democratie zit een kwantitatief en kwalitatief aspect.

Het kwantitatieve aspect zit in de omvang van de deelname, in de procedures in de regels. Veel machtsstrijd is kwantitatief; wie mag meedoen en met welke stem [gelijk, gewogen, beslissend, adviserend, enzovoort]. Wanneer bijvoorbeeld vrouwen hun 'rechten' opeisen via een bepaald percentage plaatsen op kandidatenlijsten, is dat een kwantitatieve machtsstrijd. In een democratisch politiek stelsel behoort de sociale samenstelling van het parlement géén invloed te hebben op de aard van de politieke besluitvorming. Die norm is van belang omdat het parlement nooit een sociaal-structurele afspiegeling van de bevolking is of kan zijn. Wanneer vrouwen *als vrouwen*, jongeren *als jongeren*, bejaarden *als bejaarden*, katholieken *als katholieken* enzovoort, een machtsstrijd moeten voeren om deelname in de politieke besluitvorming dan is er iets mis met het democratisch gehalte van die besluitvorming, dan is er iets mis met de representativiteit. Indien de parlementaire democratie niet in staat blijkt tot een rechtvaardige verdeling van welvaart en welzijn, van baten en lasten, over de samenleving, dan verliest het zijn democratische legitimiteit. Wanneer sociale groeperingen eerst door zelf als zodanig deel te nemen in de machtsstrijd hun problemen op de politieke agenda krijgen en in de politieke toedeling gaan meespelen, dan verzaakt het parlement zijn functie van representatieve volksvertegenwoordiging. Wat ik hiermee beoog te zeggen is dat parlement en democratie niet als aan elkaar identiek mogen worden beschouwd. Het parlement is zelf aan een voortdurend democratiseringsproces onderworpen. Telkens zijn er nieuwe deelnemende sociale groeperingen die hun plaats opeisen. Daarom kán en mag een parlement nooit absolute gehoorzaamheid aan zijn besluitvorming opeisen. De mogelijkheid dat die besluitvorming niet volledig democratisch is, is aanwezig. De representativiteitstoets kan een bron vormen voor burgerlijke ongehoorzaamheid *uit het oogpunt van democratie*.

Naast het kwantitatieve bestaat er een kwalitatieve democratie. We hebben het dan over *inhoudelijke* aspecten, democratie als doelstelling. Je zou kunnen zeggen, dat de kwalitatieve democratie gaat over de integrale realisering van de rechten van de mens als grondrechten in de samenleving. Het grondwettelijk vastleggen van de mensenrechten is weliswaar een noodzakelijke, maar op zich onvoldoende voorwaarde daartoe. Een kwalitatieve democratie vereist een actieve implementering. Het gaat er dan omdat er bijvoorbeeld niet slechts een politieke vrijheid van meningsuiting is gewaarborgd, onder meer in bedrijven en instellingen. Ook dient discriminatie niet op te houden bij een verbod in de richting van de overheid, in de samenleving dient geen enkele vorm van discriminatie naar ras, taal, sekse, enzovoort te worden geaccepteerd. Evenzeer dient het recht op arbeid, kennis, informatie, huisvesting, gezondheid, enzovoort actief mogelijk te worden gemaakt. Daar waar de kwalitatieve democratie faalt, is de geloofwaardigheid van de democratie zelf in het geding.

Het is niet de kwantitatieve democratie die de kwalitatieve democratie bepaalt, maar omgekeerd. In een democratie kan racisme niet bij meerderheid van stemmen worden vorm gegeven, maar dient de politieke besluitvorming te blijven binnen de grenzen gesteld door de kwalitatieve democratie. Men kan het recht op arbeid, recht op volstrekt gelijke individuele behandeling, enzovoort niet ondergeschikt maken aan beleidsdoelstellingen, welke die grondrechten aantasten.

Het langdurige democratiseringsproces van staat en maatschappij weerspiegelt het dubbele karakter van de democratie. Democratisering is het proces, waarbij uiteindelijk alle burgers gelijkelijk kunnen deelnemen aan de staatsmacht én gelijkelijk kunnen deelnemen aan de beschikkingsmacht over de maatschappelijke hulpbronnen. Democratie fungeert hier als limietbegrip, als norm. Natuurlijk weten we best dat we niet aan die norm voldoen. Maar daarom is het nog niet gerechtvaardigd dat we ons neerleggen bij het bestaande en dat tot het enig mogelijke verklaren. Het grootste gevaar dat ons politiek bestel bedreigt is, wanneer de democratie aan dat bestel niet meer als *norm* wordt voorgehouden.

Het parlement dient in een parlementaire democratie de institutionele waarborg te zijn voor het democratisch gehalte van de politieke besluitvorming. Dat betekent dat het de meest essentiële taak van het parlement is om in de besluitvorming een maximale participatie van de bevolking na te streven, gecombineerd met een inhoudelijk maximale representativiteit. Democratische politiek vereist een optimale overeenstemming met de wensen, belangen en opinies van de bevolking. De informatiecommunicatie tussen parlement en kiezer is van groot belang. Natuurlijk gaat het uiteindelijk om meerderheidsverlangens, indien althans de mogelijkheid van evenredige toewijzing niet aanwezig is. Slechts zaken die niet door evenredigheid kunnen worden besloten, dienen bij meerderheid te worden besloten. Binnen de grenzen van toelaatbare besluitvorming dient het parlement representatief te zijn in termen van politieke agendering, belangenafspiegeling en besluitvorming. In een parlementaire democratie dienen minderheden, voor zover evenredige behandeling onmogelijk is, zich te schikken in meerderheidsbesluiten, voor zover de aangegeven grenzen in acht zijn genomen en serieus rekening is gehouden met argumenten en bezwaren van die minderheid. In de Nederlandse coalitiepolitiek weten bij uitstek juist minderheden hun wil door te zetten, ongeacht de argumenten en bezwaren van de meerderheid; en dat is nu ook weer te veel van het goede.

Vanuit het participatie- en representativiteitsperspectief wordt een ontwikkelingsschets gegeven van het parlement als instelling sinds 1848. Als samenvatting worden enkele concrete voorstellen voor verbetering herhaald.

2. Het parlement als 'vóór democratische' instelling [1848-1918]

Met de splitsing van België en Nederland in 1839 begint een periode waarin de strijd om de staatsmacht zich heel geleidelijk zal ontwikkelen. Parlement en regering staan daarin tegenover elkaar. Beide trachten in die machtsstrijd hun machtsbasis te versterken. Het parlement probeert de invloed op de regering te vergroten, maar dient ter rechtvaardiging van die aanspraken de eigen representativiteit te verbeteren. Maar ook de regering zoekt uitbreiding van de machtsbasis van de staat als bestuursorgaan van een steeds complexer wordende samenleving. De modernisering in de 19de eeuw met zijn snel groeiende arbeidsdeling, verstedelijking, en opkomende sociale problemen als gevolg van de sterk toenemende onderlinge afhankelijkheid, vraagt als het ware om overheidsingrijpen. Het zou hier te ver voeren een beschouwing te houden over de ontwikkeling van de verhouding tussen staat en maatschappij, maar het laten meespelen van die verhouding is noodzakelijk voor de bepaling van de positie van het parlement. Het is immers Thorbecke die in 1848 de toenemende bemoeienis van de staat met het maatschappelijke leven gebruikt als argument om een grotere invloed van de burger via het parlement op de staat te rechtvaardigen. Thorbecke was liberaal, geen democraat; hij verwierp de volkssoevereiniteitsgedachte en verzette zich tegen algemeen kiesrecht. De verhouding tussen staat en maatschappij vindt zijn afspiegeling in de verhouding tussen regering en parlement. In het liberale perspectief heeft ieder een eigen taak. Er is sprake van een 'vrije' maatschappij die gerepresenteerd in het parlement zich onafhankelijk opstelt tegenover de regeermacht van de staat. De onafhankelijke opstelling van het parlement geldt in hoge mate als symbool van de 'vrije' maatschappij. In het Thorbeckianisme is er sprake van machtsevenwicht tussen parlement en regering.

De versterking van de positie van het parlement rond 1848 diende omdat evenwicht te bereiken. Het is niet opzienbarend dat liberalen in termen van geld denken. De toestand van 's Rijks financiën was zodanig, dat de burgers die dat geld moesten opbrengen zich nadrukkelijk op het budgetrecht wierpen: de begroting dient jaarlijks te worden vastgesteld. Bij Thorbecke ging het in eerste aanleg om betere controle over de staat door de belastingbetaler. Het ingevoerde rechtstreekse kiesrecht was dan ook gebonden aan het betalen van een bijdrage in de directe belastingen [censuskiesrecht]. Dat hing samen met de opvatting, wie er nu precies 'burger' is in de vrije maatschappij. Burger is diegene, die zich zelfstandig kan handhaven, en dus niet onderhouden behoeft te worden door anderen of op andere wijze financieel afhankelijk is. De wijziging in het kiesrecht was primair bedoeld om de legitimiteit van de parlementaire machtsaanspraken te versterken. Weliswaar werd er gesproken 'in plaats van' de belastingbetaler, maar verondersteld werd dat zeker 'namens' de belastingbetalers en 'ten behoeve van' hen werd gehandeld.³

Naast de al genoemde versterking van het budgetrecht, kreeg het parlement in 1848 ook het recht om wijzigingen aan te brengen in wetsvoorstellen [amendementsrecht] en werd de ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd; uit oogpunt van machtsevenwicht kreeg de koning het recht het parlement te ontbinden. Voor de politieke ontwikkelingen was de scheiding van kerk en staat nog uiterst belangrijk.

Met de veranderingen van 1848 is de eerste stap gezet in de omvorming van het parlement als een vóórdemocratische instelling.

Het parlementair stelsel ingevoerd

De tweede stap wordt gezet in een periode van conflicten tussen parlement en regering in de jaren 1866-1868. Inzet van de conflicten was de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Is de minister tegenover het parlement verantwoordelijk voor de daden die nadrukkelijk door de wet aan de koning zijn opgedragen? De vooronderstelling die aan het conflict ten grondslag lag was dat de koning noch op eigen gezag, noch tegen de wil van het ministerie in kan handelen. Formeel was het een daad van de koning, feitelijk was het een handeling van de regering. Het kabinet adviseerde de koning kort op elkaar bij twee verschillende aangelegenheden om tot Kamerontbinding over te gaan. Bij de Tweede Kamerontbinding keurde de nieuw optredende Kamer deze handelwijze nadrukkelijk af. Het kabinet diende toen zijn ontslag in. Ook voor handelingen van de Kroon bestaat ministeriële verantwoordelijkheid. Gezegd wordt dat hiermee 'het vertrouwensbeginsel' gewoonterechtelijk is ingevoerd. Dat wil zeggen dat een regering voor al het handelen onverkort het vertrouwen van het parlement dient te hebben. Dat vertrouwen kan individueel, dus per minister, of gezamenlijk, dus voor het kabinet, gelden. Het vertrouwen wordt aanwezig geacht, tenzij het tegendeel blijkt. Het vertrouwen behoeft niet expliciet te worden uitgesproken. Het merkwaardige is overigens dat het gebrek aan vertrouwen veelal ook niet uitdrukkelijk wordt uitgesproken, maar als zodanig wordt aangevoeld of geïnterpreteerd.⁴

Overigens mag niet de conclusie worden getrokken dat door het vertrouwensbeginsel het parlement zich een overwicht op de regering heeft verworven, en zeker niet de conclusie dat daarom per definitie alle regeringen 'parlementair' zijn.⁵ Het vertrouwensbeginsel is niets meer dan het definitief vaststellen van het machtsevenwicht tussen parlement en regering; de regering is volledig verantwoordelijk: bij verlies van vertrouwen gaat het heen, maar behoudt het machtsmiddel van Kamerontbinding. Het kamerontbindingsrecht matigt en beperkt het vertrouwensbeginsel sterk.

Heroverweging ontbindingsrecht

De dreiging met Kamerontbinding, die de regering zelf nauwelijks treft, zal bij onzekere electorale situaties tot afzien van het stellen van de vertrouwenskwestie leiden. Het is niet aan de regering om over de representativiteit van het parlement te oordelen, daarom dient het ook niet over het machtsmiddel van de Kamerontbinding te beschikken waarmee ze, in bepaalde electorale partijverhoudingen, het vertrouwensbeginsel effectief buiten werking kan stellen. Dit probleem doet zich voor zolang de kiezers - in ieder geval via de verkiezingen - géén invloed hebben op de kabinetsformatie. In de huidige situatie kan een vertrouwenscrisis tussen parlement en regering *niet* aan de kiezers ter beoordeling worden voorgelegd. Het zwaartepunt *behoort* te blijven bij het parlement. Indien het parlement het vertrouwen in een ministerie wenst op te zeggen, dan dient daar géén Kamerontbinding op te volgen. Zelfs indien een coalitie het kabinet, bijvoorbeeld wegens het zich op hoofdlijnen niet houden aan het regeerakkoord, zou willen heenzenden, dan rechtvaardigt dat nog geen Kamerontbinding. D66 heeft in het verleden al eens gepleit voor het afschaffen van het ontbindingsrecht. Er is alle reden toe, dat te herhalen, gezien de dreigende werking die ervan uitgaat ten nadele van het machtsevenwicht tussen parlement en regering. Ongetwijfeld zal dan het verwijt van de instabiliteit van kabinetten weer opklinken, maar dat is een keuze tussen politieke integriteit en het ten koste van alles willen handhaven van een kabinet.

Kiesrecht en partijvorming

De derde stap in het omvormingsproces van het parlement wordt gezet in de ontwikkeling naar het algemeen kiesrecht en de daarmee samenvallende partijvorming.

Het laatste kwart van de 19^e eeuw was een periode van grote maatschappelijke onrust. De liberale theorie van 'ieder voor zich en de invisible hand voor ons allen' faalde in het scheppen van een echt vrije maatschappij. Vrijheid was voorbehouden aan een kleine elite. In Nederland is de politiek altijd in handen geweest van de verschillende elites in de samenleving. Eigenlijk veranderde er na 1848 in dat opzicht niet zo veel. Een maatschappelijke bovenlaag van ruim 10% werd vertegenwoordigd door overwegend adel, patriciaat en burgerlijke regenten.⁶

De liberale filosofie dat slechts uit een vrije en onbelemmerde discussie de voor dat moment enig juiste beslissing bij meerderheid kan worden genomen [het situationele waarheidsbeginsel], leidde tot een weinig constructief parlementair functioneren. De voortdurende parlementaire verdeeldheid versterkte de positie van de regering en gaf het parlement slechts een 'remmende' werking. De ontwikkeling van het kiesrecht zou partijvorming noodzakelijk maken en daarmee het karakter van het parlement definitief veranderen.⁷ Het censuskiesrecht concentreerde de aandacht in hoge mate op de financiën, waardoor een zekere homogeniteit werd bereikt. Belastingplicht en sociale hiërarchie vielen niet samen. Ondernemerschap en bezit waren de criteria, niet ontwikkeling en inzicht. Daardoor was het platteland ook relatief beter vertegenwoordigd dan de stad. Een gekozenen kon bogen op een absolute meerderheid van zijn kiezers en vertegenwoordigde het gehele district.⁸

In 1887 werd van het districtenstelsel met vaste bevolkingsomvang overgestapt op het districtenstelsel met vast aantal districten en het aantal Kamerleden vastgesteld op 100. Teneinde ook tegemoet te komen aan de maatschappelijke ontwikkelingen, waarin toch voor de politiek niet langer belastingplicht als enig relevant criterium kon gelden, werd ook de formulering van het actieve kiesrecht 'opgerekt', waarbij echter nu eerst vrouwen expliciet van het gehele kiesrecht werden uitgesloten. Het zou nog tien jaar duren voor er overeenstemming was hoever moest worden opgerekt. Slechts de socialisten en de radicalen als kleinste minderheid waren voor algemeen kiesrecht. Progressieve liberalen en de confessionelen van Kuyper en Schaepman wilden wel ver gaan, waarbij de confessionelen het algemeen 'huismans'-kiesrecht voorstonden. Conservatieve liberalen, katholieken en de confessionelen van Lohman opteerden voor kiesrecht toegewezen aan voornamelijk genoemde kwalificaties. Zo kwam er kiesrecht voor gediplomeerden, woninghuurders, loontrekkenden, en dergelijke naast de belastingbetalers.

Waren de maatschappelijke ontwikkelingen aanleiding tot kiesrechtuitbreiding, tegen het eind van de 19de eeuw, aan het begin van de 20ste eeuw werden ze tot bron van weerstand tegen de ontwikkeling naar algemeen kiesrecht. De vrees voor een vrij permanente socialistische parlementaire meerderheid onder algemeen kiesrecht, weerspiegeld in een gelijksoortige verwachting in socialistische kring, deed in het bijzonder bij de confessionelen grotere weerstanden ontstaan. De maatschappelijke onrust pal voor de Eerste Wereldoorlog bracht het inzicht dat algemeen kiesrecht onvermijdbaar was. Het algemeen mannenkiesrecht werd in 1917 bereikt, het algemeen vrouwenkiesrecht in 1919.

Algemeen kiesrecht is wel een noodzakelijke, doch geen voldoende, voorwaarde om te spreken van een parlementaire democratie. Van een democratie is eerst dan sprake indien via de organisatie en werkwijze van het politiek bestel is gewaarborgd dat de politieke besluitvorming in overeenstemming is met de kiezerswensen. Van het parlement mag worden verwacht dat het zich inzet die waarborg te verzorgen.

Het ministerie-Cort van der Linden maakte het algemeen kiesrecht tot inzet van het beleid. De prijs die ervoor moest worden betaald bij 'de Pacificatie van 1917' zou *de verzuiling* zijn.

Zoals gezegd ging de ontwikkeling naar het algemeen kiesrecht gepaard met de partijvorming in Nederland. Deze partijvorming is van een grote diversiteit en sterk verschillend in tijdsperspectief en organisatiegraad. De partijvorming voltrekt zich dan geleidelijk langs twee lijnen: de antithese en de klassenstrijd.

De antithese stelde de onverzoenlijke tegenstelling tussen christelijke en niet-christelijke politiek. De klassenstrijd stelde de onverzoenlijke tegenstelling tussen kapitaal en arbeid. Partijen van de antithese trachten de klassentegenstelling te overbruggen. Klassenpartijen beogen de religieuze verdeeldheid te overbruggen. Antithese en klassenstrijd staan haaks op elkaar en vormen daardoor een uiterst dynamisch veld van partijvorming. Voor de confessionelen zijn de liberalen en socialisten steeds de aanwezige en concurrerende alternatieven.

De periode van partijvorming vangt aan in 1879 met de formele oprichting van de Antirevolutionaire Partij en eindigt in 1926 met de bevestiging van de Rooms-Katholieke Staatspartij. Het is hier niet de plaats om de voorgeschiedenis en de geschiedenis van de partijvorming te verhalen. Daarom slechts een korte opmerking.

De georganiseerde religieus-politieke verdeeldheid der 19^e eeuw dient verklaard te worden uit de aard van die organisatie zelf. In de loop van de 19^e eeuw werd voor steeds meer mensen de morele grondslag van de samenleving een groeiend probleem. Van meet af aan is de oorzaak van de demoralisering gezocht in de beginselen van de Franse Revolutie. Vandaar het tegen de Revolutie het Evangelie' als grondslag van de Antirevolutionaire en Christelijk-historische beweging. Want het ging in deze fundamentalistische reactie niet slechts om het afwijzen van de 'paganistische staat, maar óók om herstel van de oorspronkelijke christelijke natie [waarvan overigens een nogal romantische voorstelling van zaken werd gegeven]. Vanwege dat streven naar christelijke orthodoxie was de beweging zowel binnenkerkelijk als politiek. Reveil en Afscheiding in de jaren dertig, Doleantie in de jaren tachtig zijn exponenten van dat streven, maar ook de anti paapse Aprilbeweging uit 1833. De schoolstrijd is niets meer dan een kapstok, waaraan de mobilisatie van de achterban is opgehangen.⁹ Ware de schoolstrijd het feitelijke doel dan zou er na 1887, bij het wegnemen van de grondwettelijke belemmering, én zeker na 1917, bij de grondwettelijk vastgelegde staatsfinanciering voor het bijzonder onderwijs, geen reden voor christelijke partijvorming meer zijn. Maar de schoolstrijd was het mobiliserend en organiserend middel. Doel van de confessionele beweging en later partijvorming was de strijd om de staatsmacht, teneinde via de staat de morele grondslag voor de samenleving te waarborgen. Dat is ook de kern van de antithese.

De partijvorming maakt een eind aan de individuele vertegenwoordiging en leidt tot een min of meer structurele verdeling van het parlement in de rechterzijde van de voorzitter, zijnde de confessionele partijen, en de linkerzijde der niet-confessionelen.

Politieke partijen dwingen door hun aanwezigheid tot het bepalen van de verhouding partij-fractie. Voor die verhouding is de wijze van totstandkoming van groot belang. Een en ander is niet zonder grote conflicten gegaan. De machtsstrijd tussen parlement en regering verandert naar een parlementaire strijd om de regeermacht. Partijen beïnvloeden via hun fracties de verhouding tussen parlement en regering.

De partijvorming is noodzakelijk om bij de districtsgewijze verkiezingen een optimaal resultaat te behalen. Door coalitievorming tijdens de verkiezingen kan de spreiding van de verschillende religies gecompenseerd worden. De protestants-christelijke stroming is de meest fanatieke in de verkiezingsstrijd en de felste bestrijder van liberalen, en treedt daarmee in het voetspoor van de conservatieven [waaruit ze trouwens min of meer zijn voortgekomen]. Een conservatieve 'partij' is er nooit geweest. Door uitbreiding van het kiesrecht kreeg de protestants-christelijke stroming een sterker burgerlijk element, waardoor ze in sociaaleconomisch opzicht weinig van de liberalen verschilde.

Kuyper richt de ARP op vanuit de [kerkelijke] lokale kiesverenigingen, aanvankelijk in coördinerende zin, maar steeds sterker vanuit een straf gedisciplineerde organisatie. De kandidaatstelling geschiedt door de partij; met behoud van de grondwettelijke parlementaire beslismvrijheid domineert de partij wel over de fractie. Dat zal Kuyper uiteindelijk in conflict brengen met Lohman, die veel meer de partijvorming denkt vanuit de 'kamerclub' van geestverwante gekozenen, die ieder hun eigen kiesvereniging hebben, in gezamenlijk gecoördineerd verband. Het zou leiden tot een splitsing in de protestants-christelijke stroming tussen de ARP van Kuyper en de CHU van Lohman, waarbij ieder een deel van de geschiedenis meeneemt. De ARP de harde antithese zonder antipapisme, wortelend in de gereformeerde kerken. De CHU het antipapisme zonder antithese, wortelend in de orthodoxe vleugel van de hervormde kerk.

De liberalen hebben de meeste problemen gehad met de partijvorming; het zelfstandig individuele optreden bleek een hardnekkig verschijnsel. De gekozenen blijven zonder last en ruggespraak centraal staan. De partij' heeft het karakter van kiesvereniging, ter ondersteuning van een kamerkandidaat. Met de uitbreiding van het kiesrecht verminderde spoedig de omvang van de liberale stroming, waarbij de onderlinge verdeeldheid zich uitkristalliseerde in drie componenten: de conservatief-liberalen, de gematigd liberalen en de vrijzinnig democraten [als opvolger van de radicalen].

Omdat de socialisten voor het eerst in 1888 voor een periode van drie jaar met Domela Nieuwenhuis hun intrede in het parlement deden, en definitief in 1897, is het niet verbaazingwekkend dat vanuit de partijvorming is gedacht en gehandeld. De parlementariër is vertegenwoordiger van de partij.

De zeer trage partijvorming in de katholieke stroming werd veroorzaakt door de comfortabele verkiezingspositie in het zuiden. Partijvorming was een typisch probleem voor 'boven de rivieren'. Zolang de katholieke vertegenwoordigers in essentiële zaken maar als eenheid optraden, was er niets aan de hand. De herstelde r.-k. kerk drukte een zwaar stempel op de katholieke organisatie. Overal waar andere stromingen zich organiseerden reageerde de kerk met gelijkkluidende organisaties. De katholieken werden langs de weg van de kerkelijke praktijken en ceremoniën gedwongen de katholieke organisaties te steunen.

Ter afsluiting van dit deel over de positie van het parlement nog enkele korte opmerkingen. De partijvorming leidde ertoe dat er een soort tweedeling in het parlement kon ontstaan tussen een meerderheid, die uitgenodigd kon worden een kabinet te formeren en een oppositie, die eventueel een volgende keer de kans kreeg. De confessionelen waren steeds bereid tot het vormen van een zogeheten 'rechtse coalitie'. Bij de liberalen lukte de kabinetsformatie tussen de verschillende groeperingen ook wel.

In 1913 bleek dat de toen redelijk in omvang vertegenwoordigde socialisten *géén* coalitieverantwoordelijkheid wilden dragen. Omdat zowel de confessionelen als de liberalen in de minderheid waren, was het voor iedereen duidelijk dat er wat moest veranderen. Het besluit van de socialisten uit 1913 is niet zonder belang. Evenzeer als de confessionelen en liberalen wilden de socialisten slechts regeren vanuit de meerderheidspositie.

3. Het 'verzuilde' parlement [1917-1967]

Met de pacificatie van 1917 werden twee principes van evenredigheid ingevoerd: de evenredige vertegenwoordiging en de evenredige verdeling van middelen. Ten onrechte wordt daaruit weleens de conclusie getrokken dat daarmee het evenredigheidsbeginsel in de Nederlandse politiek zou zijn ingevoerd. Niets daarvan. Het districtenstelsel kon in technische zin niet waarborgen dat er gelijke kansen op verkiezing zijn en leverde niet de benodigde Wisselende meerderheden voor regeringsvorming. Lokalisme en regionalisme hebben zolang de deelname aan de politiek nog gering was, in elk opzicht als waarborgen gediend voor de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Tegen het eind van de 19^e eeuw worden echter dwars door plaatselijke en regionale verbondenheid een religieuze verdeeldheid georganiseerd, die de machtsbasis gaat vormen voor de confessionele partijen. Evenzeer dwars door lokale en regionale samenhangen organiseert zich de klassenstrijd. De spreiding van beide ontwikkelingen geeft, behalve voor de liberalen, voor een ieder belang bij evenredige vertegenwoordiging. Er is echter geen moment overwogen die evenredige vertegenwoordiging ook om te zetten in een evenredige machtsdeling. De evenredige vertegenwoordiging is een feilloze garantie voor centralisatie. Door de onevenwichtige spreiding van de machtsbasis van elk der partijen over het gehele land, heeft *géén* van de partijen belang bij decentralisatie van zaken naar een bestuursniveau, waarin het niet optimaal [ten opzichte van de landelijke machtspositie] is vertegenwoordigd. Onder de evenredige vertegenwoordiging evolueert Nederland dan ook van een 'gedecentraliseerde eenheid' naar een 'gecentraliseerde verdeeldheid'. In die verdeeldheid domineert de meerderheid.

Na de evenredige vertegenwoordiging volgt het meerderheidsbeginsel. In een meerpartijensstelsel is de meerderheidsvorming een kwestie van 'coalitiepolitiek', een onderhandelingsproces waarbij partijen tot zakelijke overeenkomst komen. Omdat rationale overeenstemming een emotionele vóórverbondenheid veronderstelt, gaat aan een dergelijke zakelijke overeenkomst een vertrouwensbasis vooraf. Om die reden was het Nederlandse meerpartijensstelsel niet echt 'open'.¹⁰

Vandaar dat de coalitiepolitiek na 1917 niet is heroverwogen en gewoon een voortzetting is van voor de pacificatie. Het feit dat de rechtse coalitie van confessionelen de parlementaire meerderheid verwierf leidde dan ook automatisch tot een confessioneel kabinet. De voortzetting van de oude politiek leefde zo sterk dat het in 1922 nog enige discussie vergde of een kabinet wel moet aftreden indien het bij de verkiezingen de parlementaire meerderheid behoudt. Vanaf dat moment geldt de regel dat ten minste ná iedere verkiezing een kabinetsformatie volgt.

De invloed van het parlement op de regeringsvorming bleef ook minimaal. Het staatshoofd nodigde een van de leiders van de meerderheid uit een kabinet te vormen. Na consultatie van de partijleiders teneinde het vertrouwen van de meerderheid te verwerven, werd zo een kabinet dan in volstreekte beslotenheid geformeerd. Het adagium van 'de Regering regeert' beperkt de rol van het parlement tot het uitoefenen van het vertrouwensbeginsel. De regering wordt door het parlement niet voor de voeten gelopen; het parlement is bescheiden, terughoudend, bemoeit zich nauwelijks met het beleid. Het is daarom volstrekt logisch dat bij de grondwetswijziging van 1938 een van de centrale kenmerken van een parlementair stelsel, namelijk de verenigbaarheid van het ministerschap en het Kamerlidmaatschap, wordt afgeschaft.¹¹

De confessionele partijen hadden in het parlement ieder voor zich een in omvang zeer stabiele plaats, en gezamenlijk tussen 1917 en 1967 een parlementaire meerderheid. Wanneer er wordt gesproken over stabiliteit in de Nederlandse politiek, dan is dat het beste uitgedrukt door de constante omvang van de confessionele politieke partijen en de socialistische partij, een stabiliteit van het kiezerskorps dus. Die stabiliteit werd voor de confessionele partijen bereikt via *de verzuiling*.¹²

Het *politieke* probleem van de verzuiling is het verbreken van de maatschappelijke solidariteit en het belemmeren van de maatschappelijke integratie.¹³ Als historisch ontwikkelingsproces kan worden gewezen op de confessionele poging een morele greep op de samenleving te krijgen. De ontwikkeling naar een massa-samenleving dwingt tot een opbouw van een complex organisatiepatroon als machtsbasis voor de strijd om de staat. De politieke partij wordt geleidelijk een afspiegeling van dat confessionele organisatiepatroon. Traditionele elites verdwijnen. Elites van de organisaties volgen hen op in de politieke partij en geven leiding aan de verzuiling. Het betreffende volksdeel 'consumeert' het organisatieaanbod, en 'produceert' de politieke steun daarvoor. Omdat zeker de katholieke en in mindere mate de protestants-christelijke zuil zich uitstrekt over het gehele verticale spectrum van de maatschappelijke gelaagdheid, fungeert de politieke partij als bundeling van de groepsbelangen. De gematigdheid van de uitkomst van het interne compromissenproces is niet zoveel verschillend tussen de onderscheiden confessionele partijen, waardoor de zakelijke overeenstemming inhoudelijk weinig compromis vergt. Conflicten gaan dan ook altijd over personen, niet over zaken. De beleidsvrijheid van de parlementaire fracties is niet groot vanwege het interne compromis. De machtsbasis is echter sterk. Vandaar de minimalisering van de beleidsverantwoordelijkheid en de maximalisering van het vertrouwensbeginsel. Voor een crisis en verkiezingen bestond geen vrees. De partij kwam toch ongeveer even sterk terug. Het parlement werd daardoor echter wel in meerderheid een afspiegeling van de belangenorganisaties.¹⁴

Van de confessionele meerderheidspositie gaat een sterke centripetale werking uit. Je ziet als het ware liberalen en socialisten naar de confessionele positie toe groeien. Zo sterk zelfs dat liberalen en socialisten onderling uitwisselbaar worden bij de regeringsvorming zonder enig noemenswaardig effect op het beleid. Parlementaire oppositie werd een farce. Onmachtig om een alternatieve parlementaire meerderheid te produceren was het oppositie voeren toch al weinig krachtig. De ondubbelzinnige stellingname van de confessionelen dat deelname in de regeringsverantwoordelijkheid een scherpe oppositie uitsluit, omdat anders van toekomstige samenwerking geen sprake kon zijn, verminderde het laatste restje oppositionele mentaliteit tot nihil.¹⁵

Belangrijke oorzaak van die ontwikkeling is de opkomst van de verzorgingssamenleving, waardoor de regering het definitieve overwicht op het parlement heeft bereikt.

De regering regeert, het parlement controleert. De regering is verantwoordelijk voor het beleid, het parlement voor het vertrouwen en de machtsbasis. Voor de monistisch ingestelde socialisten was dit praktische dualisme een groot probleem. Indiende regering de beleidsmacht vertegenwoordigde 'moest' je daaraan deelnemen met je beste mensen op een herkenbare wijze voor de kiezers; de socialistische politieke leider Drees werd het symbool van die opstelling. De andere politieke leiders zaten in het parlement. Confessionelen en liberalen onderkenden veel beter dat je in een praktisch dualisme de politiek leider als symbool van je politieke identiteit niet moest laten functioneren in een compromisproces. Bovendien kon je op deze wijze beter de scheiding tussen machtsvorming en machtsuitoefening zichtbaar maken. De zakelijke politiek had de typisch Nederlandse Januskop: zakenman naar buiten, dominee naar binnen. Volgens de alom gebruikelijke regels van de coalitiepolitiek werd in onderhandelingen de politieke winst binnengehaald, zonder de ander geheel te villen. Gelijkzeitig was de politieke leider de moralistische en ideologische bewerker van zijn achterban teneinde de steeds aanwezige alternatieve politieke keuzen met 'hel en verdoemenis' af te raden. Aan het begin van de jaren zestig werd een aantal ontwikkelingen zichtbaar die een einde zou maken aan de fase van het verzuilde parlement met zijn relatief stabiele partijverhoudingen.

Allereerst komt de deconfessionalisering en ontzuiling in samenhang naar buiten. De politieke elites die steeds actief steun en leiding hadden gegeven aan het verzuilingsproces hadden de onbedoelde effecten van hun optreden niet voorzien. De verzuilde organisaties onder controle van de eigen confessionele elite, maar via staatsfinanciering voor algemene rekening komend, was het hoogste ideaal.¹⁶ Dit ideaal vervreemde de eigen bevolkingsgroep geleidelijk van die organisaties, omdat 'leden' niets meer hadden bij te dragen. Vervreemde mensen zijn op den duur niet meer zo hoog gemotiveerd om blijvend politieke steun te produceren. Daarnaast bloeide in dat gigantische confessionele verzorgingscomplex van instellingen een beroepsoriëntatie op onder de gesalarieerden, die hun vakcollegiale belangen hoger schatten dan de levensbeschouwelijke belangen. Bovendien kwamen die levensbeschouwingen ook zelf inhoudelijk onder de invloed van een zekere liberalisering en oecumene. Voeg daarbij de emancipatiebehoefte bij vooral de katholieken, die zich bevrijdend uit de kerkelijke overheersing nu eindelijk tot eigen politieke oordeelsvorming wilden komen, en het beeld is compleet.

Als tweede belangrijke factor moet de generatiewisseling in politiek leiderschap worden genoemd. Politieke leiders worden vervangen door lijsttrekkers, eenmalig leiderschap in verkiezingscampagnes. Regeren is aantrekkelijker dan 'controleren' en daarom richt de elite zich op deelname in het kabinet. Het parlement degradeert tot sollicitatiekamer voor ministerschap. Door de ontzuiling zijn politieke partijen niet langer de organisatorische afspiegeling van de zuilelites. De regering hecht meer waarde aan het eigen overleg met de georganiseerde belangengroepen dan aan overleg met het parlement. Op het hoogtepunt van de verzuiling in 1963 lijkt iedereen op elkaar. Het vijf-partijenstelsel [ARP-CHU-KVP-PvdA-VVD] heeft de sociaaleconomische consensus van de verzorgingssamenleving bereikt. De sociaal-culturele consensus van de verzorgingssamenleving wordt hooguit 'cosmetisch' aangetast door een hier of daar gevoerde discussie over nut en noodzaak van verzuiling. De verzorgingssamenleving bracht een vervlechting van staat en maatschappij, waarbij de staat garanties en financiering leverde en de maatschappij [bedrijfsleven en instellingen] het beleid en de uitvoering. De staatkundige consensus van 'als een regering eenmaal in het zadel zit, moet die daar ook blijven' komt ter discussie met de onbegrijpelijke opeenvolging van de kabinetten-Marijnen, -Cals, -Zijlstra. Ondertussen is ook ter discussie of een zo een machtspositie bekledende regering niet een democratische rechtvaardiging vereist. Het wordt als enigszins onderontwikkeld ervaren dat politiek-bestuurlijke posities hier te lande allemaal door een *benoemde* bestuurlijke elite worden vervuld en niet worden verkozen. Was democratie volgens Lincoln ook niet alweer 'regeren van het volk, door het volk en voor het volk'? De hele Nederlandse samenleving was doortrokken met een autoritaire gezagscultuur! De Nederlandse democratie is 'regeren over het volk'!

4. Het 'activistische' parlement [1967-heden]

Vanaf het moment dat het begrip 'openbaar bestuur' geen innerlijke tegenspraak meer vormde, werd ook het parlement gedwongen meer in de openbaarheid te treden. Democratisering, ontzuiling, wegvallen van de confessionele meerderheid, bewerkstelligden een grotere openheid en wat minder vanzelfsprekendheden in de partijverhoudingen. Staatkundige en maatschappelijke vernieuwing doorbraken traditionele zekerheden en in het bijzonder de relatief onbeweeglijke partijvoorkeuren onder de kiezers. Veel nieuwe partijen treden aan. In betrekkelijk korte tijd doet zich een groot aantal veranderingen in het parlement voor, dat hier slechts kort kan worden aangeduid.

De parlementariërs verlaten de gebruikelijke passiviteit ten aanzien van de regering en activeren hun parlementaire rechten. Moties, vragen, interpellaties en op den duur zelfs initiatiefwetten en een parlementaire enquête. Het parlement verbreedt zijn mogelijkheden om zelfstandig informatie in te winnen, bijvoorbeeld door middel van hoorzittingen.

Een onafhankelijk informatie-instituut voor het parlement

Op dat punt is er echter nog zeer veel te verbeteren. Zo het de bedoeling is van het parlement om aan de democratische norm te voldoen om als vertegenwoordiging van het volk, namens het volk, maar vooral ten behoeve van het volk te beslissen, dan zou het sterk aan te bevelen zijn, indien het parlement zich zelfstandig via een onafhankelijk instituut wat meer zou informeren naar de politieke opinie.

De rol van de media is in dat opzicht ook sterk veranderd. Ontzuild en het spreekbuis karakter achter zich latend vervullen ze een actieve functie in de politiek. Net zoals in de 19^e eeuw vooraanstaande parlementariërs als [hoofd]redacteur kranten gebruikten om publieke opinie te mobiliseren en de politieke besluitvorming onder druk te zetten, zo doen de media-journalisten dat in de 20^{ste} eeuw, echter nu als 'politici zonder partij'. Je zou zelfs kunnen zeggen dat de rol van 'politieke oppositie' eerder door de media, dan door het parlement vervuld wordt. Dit maakt het natuurlijk wel noodzakelijk dat het parlement zich op de hoogte stelt van de publieke opinie. Media en publieke opinie vallen volstrekt niet samen.

Versterking van de kiezersrol

Het parlementariër-zijn is een volledig betaalde baan geworden, dat in hoofdzaak door academici wordt vervuld.

De verantwoordelijkheid voor de sociale samenstelling van het parlement ligt geheel bij de politieke partijen. Mensen die invloed willen uitoefenen op de selectie van kandidaten voor vertegenwoordigende functies dienen lid te worden van een politieke partij. Voor een goede werking van de democratie zou het de moeite waard zijn wat meer aandacht te geven aan de discussie over een afzonderlijke wetgeving voor politieke partijen. Daarin zou bijvoorbeeld de interne partijdemocratie moeten worden gegarandeerd.

Uitgaande van de gedachte dat politieke partijen te vergelijken zijn met ondernemingen die programma's en personen op een kiezersmarkt brengen, zou een versterking van de consumentenrol best de moeite van het overwegen waard zijn. Ten aanzien van personen kan worden voorgesteld een dubbele stem uit te brengen: één op de als zodanig genoemde partij en één [zo gewenst] op een daaronder staande lijst van personen, die als een soort voorkeursstem [maar dan veel zwaarder wegend dan thans het geval is] de onderlinge verkiesbaarheid van kandidaten daadwerkelijk kan beïnvloeden. Ten aanzien van programma's zou kunnen worden overwogen de kiezers via 'beleidskeuzen' een oordeel te vragen over de belangrijkste actuele problemen ten tijde van de verkiezingen. Een soort uitgebreid onderzoek naar beleidsvoorkeuren onder de kiezers.

Omdat regerende coalities als regel slechts in het zicht van verkiezingen bereid zijn meer in overeenstemming met de kiezerswensen te handelen, verdient het ook overweging om de kiezerspositie tussentijds te versterken. Dat wil zeggen dat eens per vier jaar volledige verkiezingen worden gehouden met programma's, kandidaatstellingen enzovoort, maar dat tweejaarlijks de omvang van de partijen kan veranderen. Heel eenvoudig, stem je bij die tussenverkiezing uitsluitend op een partij, die dan conform de bestaande regels zetels wint of verliest. Zoiets zal ongetwijfeld het democratisch karakter van het beleid vergroten en de coalitievorming en coalitiepolitiek meer in overeenstemming met de kiezers brengen. Partijen worden dan realistischer in wat ze doen en beloven te doen. Het parlement krijgt belang bij een sterkere controle op de regering.

Het is gevaarlijk te spreken van een professionalisering van het parlement. Dat zou erop kunnen wijzen, dat parlementariërs een soort gesloten beroepsgroep gaan vormen met eigen belangen, beroepscode, gedragsethiek, vereiste vooropleiding, inauguratierituelen enzovoort. Het volledig betaald worden mag juist niet het karakter van een beroep krijgen met alle handhavingsmechanismen van dien. Het is een zeer behoorlijke vergoeding voor het maatschappelijk vrijgesteld worden om de functie te vervullen. Parlementariër als beroep tast het fundament van de democratie aan. De academisering van het parlement heeft te maken met de 'verwetenschappelijking' van het beleid. Maar juist vanwege de homogeniserende werking die van een dergelijke samenstelling uitgaat, dient zeer zorgvuldig voeling te worden gehouden met de publieke opinie.

Partijen en coalities

Het is niet verwonderlijk dat politieke partijen pogingen hebben gedaan om - het overwicht van de regeling erkennend - de parlementaire greep op de besluitvorming te versterken. Voor het functioneren van het parlement nemen de politieke partijen na 1967 in belangrijkheid toe, maar in betekenis af.¹⁷ In tegenstelling tot de verwachting dat evenredige vertegenwoordiging tot een versnippering van partijvorming zou leiden [iedere politicus kan in principe voor zichzelf beginnen] heeft zich een concentratie van partijvorming voorgedaan.¹⁸ Dat wordt veroorzaakt door de kwantitatieve machtsnoodzaak. Een coalitie is in principe al instabiel, maar een veelpartijencoalitie vormt in dat opzicht een groter risico dan bijvoorbeeld een tweepartijencoalitie. Op ten minste twee punten hebben de politieke partijen het functioneren van het parlement veranderd. Ten eerste door het parlementariseren van de kabinetsformatie. Het sluitstuk op die ontwikkeling zou zijn, indien het staatshoofd niet langer dat proces zou leiden, maar het parlement zélf de formateur zou aanwijzen. Dat zou ook helderheid in de coalitiepolitiek brengen. De kabinetsformatie kan dan worden afgesloten met een in een parlementair stelsel niet ongebruikelijke 'investituur' van het nieuwe kabinet. De parlementarisering van de kabinetsformatie heeft niet slechts geleid tot tweedeling in het parlement, maar ook tot wat je het 'coalitiemonisme' zou kunnen noemen, de eenheid van regeringsfracties en kabinet. Institutioneel parlementair gedrag is afhankelijk van of je tot de regerende meerderheid of tot de oppositionele minderheid behoort.

Voor het coalitiemonisme vormende politieke partijen de integratiekaders als tweede veranderingspunt. Ministers, partijpolitieke top- en beleidsambtenaren en de fracties 'ontmoeten' elkaar in partijverband, om niet het veel sterkere 'worden via de partij op één noemer gebracht' te stellen. Het coalitiemonisme is geen aantasting van de positie van het parlement, eerder het tegendeel, het versterkt de parlementaire positie, doch slechts van de regerende meerderheid. De parlementaire oppositie staat in alle opzichten buiten spel. De coalitiepolitiek moet zich dan ook tot de deelnemende partijen beperken. Politiek overspel mag dan, evenals in een slecht huwelijk, niet worden toegestaan, omdat dat kan leiden tot 'kwaadwillige verlating'.

Daarom is er staatkundige vernieuwing noodzakelijk, teneinde nieuwe spelregels te formuleren. Immers, de democratische waarde van een oppositie is pas dan aanwezig, indiende oppositie integraal als alternatief voor de regerende coalitie kan optreden, zoals tussen 1888 en 1913.¹⁹ We groeien dan in de richting van het Britse parlementaire stelsel met wisselende machten. Het evenredige kiesstelsel zou dan zo moeten worden aangepast dat het de wisselende parlementaire meerderheden ook produceert, dus via vaste coalities en bijvoorbeeld de regel dat bij afwezigheid van een meerderheidskans de grootste minderheid toch de parlementaire meerderheid verwerft. In ieder geval dient bij het huidige coalitiemonisme de parlementaire oppositie onverkort alle parlementaire rechten volledig te kunnen uitoefenen.

Het is de positieve waarde van de democratisering dat het parlement is geactiveerd en daadwerkelijk een beleidsbepalende rol speelt. Indien het meerderheidsbeginsel moet worden gehandhaafd, dan staan dus in het parlement meerderheid en minderheid tegenover elkaar. De parlementaire meerderheid regeert en de parlementaire minderheid controleert. De meerderheid kan slechts intern opbreken en zal zich hoe dan ook in de machtspositie tegenover de minderheid handhaven tot de volgende verkiezingen. Voor wat betreft de oplossing van de staatkundige problematiek staan we voor de keuze om óf het meerderheidsbeginsel, zoals dat praktisch vorm heeft gekregen in het coalitiemonisme, consequent uit te werken, of - en dat is een reëel alternatief - het evenredigheidsbeginsel meer consequent vorm te geven.²⁰

Zoals het meerderheidsbeginsel de relatieve betekenis van het politieke extremisme versterkt, zo versterkt het evenredigheidsbeginsel de betekenis van het politieke midden. Verkiezingen zijn veeleer beoordelingen van de voorbije periode dan steun voor de aankomende periode. Daarom zou het uit het oogpunt van democratie ook goed zijn, indien essentiële en controversiële beleidsbeslissingen herzien kunnen worden als gevolg van een verkiezingsnederlaag. Dat geldt bij uitstek voor het meerderheidsstelsel.

Wanneer de evenredige vertegenwoordiging zou worden doorgezet naar een evenredigheidsstelsel dan zou een aantal van de typische meerderheidsproblemen kunnen worden opgelost. Uit oogpunt van representativiteit is daar ook alles voor te zeggen omdat slechts in het brede spectrum van de politieke programma's de optimale instemming van de bevolking kan weerspiegeld worden. Uitgangspunt van het evenredigheidsstelsel is dat de evenredige vertegenwoordiging ook moet leiden tot evenredige machtsdeling. Evenredige machtsdeling betekent een kabinetsformatie waarbij volgens aangepaste regels van evenredige vertegenwoordiging wordt gewerkt. De technische uitwerking van de departementsverdeling en het premierschap kan langs de weg van de omvang der deelnemende partijen. Op die wijze krijg je wellicht een goed evenwicht tussen de centripetale werking die uitgaat van de kwalitatieve machtsuitoefening en de centrifugale werking die uitgaat van de kwantitatieve machtsvorming. Teneinde programmatische optimaliseringen te bereiken wordt met wisselende meerderheden besloten. Het afstemmen van een voorstel wordt losgekoppeld van machtsmiddelen als 'onaanvaardbaar' of 'aftreden'. Er worden strikte regels opgesteld voor de handhaving van de integriteit.

In een meerderheidsstelsel is de rol van oppositie zuiver beleidsmatig, het bieden van een volledig alternatief voor het bestaande. De partijvorming en politieke programmering zijn daarop gebaseerd.

In een evenredigheidsstelsel wordt gestreefd naar een optimale overeenstemming met de politieke opties bij de bevolking. Partijvorming en politieke programmering in Nederland verwijzen hier veel sterker naar. Na de verzuilde periode voldoet het partijstelsel aardig aan de ééndimensionaliteit van een meerpartijensysteem, zeker waar de christendemocratie het dicht tegen het liberalisme aanliggende conservatisme vertegenwoordigt.

5. Samenvatting

Vanuit het gezichtspunt van de representativiteit zijn alternatieven voor en verbeteringen in het parlementair stelsel als staatkundige vernieuwing in overweging gegeven. Korthedshalve worden ze hier nog eens genoemd.

Het valt zeker te overwegen via een wet op de politieke partijen de staatkundige en maatschappelijke betekenis formeel vast te leggen. Daarbij kan dan tevens de eis worden gesteld dat slechts die politieke partijen worden erkend, die integraal de grondrechten voor staat en maatschappij als bindend erkennen.

Bij de verkiezingen zou een aantal zaken kunnen worden overwogen, die de rol en betekenis van de kiezer versterken:

- a. allereerst is dat een zodanige wijziging dat de kiezers hun stem op een partij als zodanig kunnen uitbrengen en dus niet op de lijsttrekker;
- b. vervolgens dient de mogelijkheid te worden geopend om een voorkeursstem op een persoon uit te brengen, die duidelijk van gewicht is voor de plaats op de lijst en dus bij de verdeling van verkozen plaatsen; de politieke partij selecteert terecht de kandidaten, maar de kiezers hebben het recht tussen de geschikten hun voorkeur uit te spreken;
- c. de kiezers dienen de mogelijkheid te krijgen bij verkiezingen op hoofdpunten van beleid hun oordeel uit te spreken, opdat er duidelijkheid wordt verkregen tussen politieke optie en partijkeuze;
- d. naast vierjaarlijkse volledige verkiezingen [met kandidaatstelling, formatie, programma's enzovoort] wordt tussentijds een soort controleverkiezing gehouden met uitsluitend stemmen op de vertegenwoordigde partijen, ter corrigering van hun omvang en daardoor oordelend over beleid; de verwerking van die verkiezingsuitslag geschiedt op dezelfde wijze als het bedanken en aantreden van Kamerleden;
- e. omdat verkiezingen in hoge mate beoordeling achteraf zijn, dienen essentiële beslissingen heroverwogen te kunnen worden, indien de parlementaire meerderheid voor die beslissingen verdwijnt.

In de verhouding tussen parlement en regering dient, zolang het democratische dualisme met directe kiezerslegitimatie onmogelijk is, de consequentie te worden getrokken uit de vervlechting van staat en maatschappij en het daaruit voortvloeiende structurele overwicht van regering op parlement in de vorm van een consequent democratisch monisme:

- a. het vroegere voorstel tot afschaffing van het ontbindingsrecht dient opnieuw ter discussie te komen, mede ter opheffing van de spanning tussen de parlementaire beleidsrol en het vertrouwensbeginsel;
- b. het parlement dient de beschikking te krijgen over een eigen onafhankelijk 'informatie-instituut', waarmee het de mate van overeenstemming tussen politieke besluitvorming en publieke opinie kan nagaan en eventueel raadplegende opiniepeilingen kan houden;
- c. de parlementarisering van de kabinetsformatie dient voltooid te worden door het parlement zelfde formatie te laten leiden en de afronding ervan te verduidelijken via een investituursbesluit;
- d. er dient duidelijkheid te komen via een consequente doorvoering van of het meerderheidsbeginsel of het evenredigheidsbeginsel;

het huidige coalitiemonisme kan leiden tot de voor een meerderheidsstelsel noodzakelijke tweedeling in het parlement, waarbij de extremen ter linker- en rechterzijde relatief grote invloed krijgen;

hoe dan ook zal de parlementaire minderheid, gegeven het coalitiemonisme, als minderheid de volledige parlementaire rechten moeten kunnen uitoefenen en dus ook kunnen beschikken over eigen onderzoeks- en controlemiddelen;

het alternatieve evenredigheidsstelsel brengt de evenredigheid op het niveau van de machtsuitoefening, volgens technische verdeelcriteria toe te delen, en met wisselende programmatische meerderheden gericht op optimale instemming met de kiezers.

Nawoord

Na 30 jaar is het democratisch gehalte van het Openbaar Bestuur in Nederland nog lang niet optimaal. Sterker binnen Europa loopt Nederland behoorlijk achter, zelfs op de nieuwe EU landen in het voormalig Oost-Europa. Het wordt tijd dat Nederland zijn zelfgenoegzaamheid laat varen en zich kritisch bezit op het democratisch karakter van het Openbaar Bestuur.

In 1581 formuleerden onze voorouders het zogeheten Plakkaat van Verlatinge

{citaat} De Staten-Generaal van de Verenigde Nederlanden groeten allen die dit zullen zien of horen lezen. Het is algemeen bekend dat een vorst van een land door God tot hoofd van zijn onderdanen is aangesteld om dezen te beschermen en te bewaren voor alle onrechtvaardigheid, schade en geweld, zoals een herder zijn schapen moet beschermen, en dat de onderdanen niet door God geschapen zijn ten behoeve van de vorst, om hem in alles wat hij beveelt - of dat nu godvruchtig of niet godvruchtig, rechtvaardig of niet rechtvaardig is - onderdanig te zijn om hem als slaven te dienen. Integendeel, de vorst is er ter wille van de onderdanen, zonder welke hij geen vorst is, om hen rechtvaardig en verstandig te regeren en te verdedigen, en hen lief te hebben zoals een vader zijn kinderen en een herder zijn schapen; hij zet zijn lichaam en leven op het spel om hen te beschermen. Wanneer hij dit niet doet, maar in plaats van zijn onderdanen te beschermen probeert hen te onderdrukken, overmatig te belasten, te beroven van hun oude vrijheid, privileges en oude gewoonterechten, en hen als slaven te bevelen en te gebruiken, moet hij dus niet als een vorst, maar als een tiran worden beschouwd. Dan staat het zeker zijn onderdanen vrij hem niet meer als vorst te erkennen - vooral nadat er in de Staten van het land overlegd is—, maar hem te verlaten en in zijn plaats een ander tot soeverein te kiezen om hen te beschermen, zonder dat dit verkeerd is. {einde citaat}

De teneur van het stuk is helder. Vervang "vorst" door "overheid" en de conclusie is dat het volk er niet is voor de overheid, maar de overheid voor het volk en mocht de overheid daarin falen, dan kiest het volk een andere overheid. Rebelle is een democratisch recht, indien de overheid het algemeen belang van het volk schendt. Vanuit dit besef is het democratiseringsideaal goed in te vullen voor het openbaar bestuur. Zonder dat er grote wijzigingen in grondwet c.a. moeten worden gedaan, kan het proces van democratisering als volgt worden voortgezet.

[1] Na de gemeenteraadsverkiezingen wordt de leider van de dan ontstane grootste fractie automatisch voorgedragen voor het burgermeesterschap, in plaats van een vertrouwenscommissie voor een benoeming in die functie. Er hoeft niet meer gesolliciteerd te worden. De voorgedragene komt uit de eigen gemeente. Kan er ook niet meer gelekt of gemanipuleerd worden en een voordracht door de kiezer is zonder meer democratischer, dan een voordracht door een vertrouwenscommissie. De burgemeester vormt een College van B&W die het vertrouwen van de Raad moet hebben voor alle beslissingen en regelgeving. De keuzevrijheid is aan de burgemeester of hij het College dualistisch of monistisch samenstelt. Dat is afhankelijk van de lokale situatie. Verliest het College het vertrouwen, dan dient de burgemeester een nieuw College te formeren.

[2] Na de statenverkiezingen wordt de leider van de dan ontstane grootste fractie automatisch voorgedragen als commissaris, in plaats van een vertrouwenscommissie voor een benoeming in die functie. Er hoeft niet meer gesolliciteerd te worden. De voorgedragene komt uit de eigen provincie. Kan er ook niet meer gelekt of gemanipuleerd worden en een voordracht door de kiezer is zonder meer democratischer, dan een voordracht door een vertrouwenscommissie. De Commissaris vormt een College van GS die het vertrouwen van de Staten moet hebben voor alle beslissingen en regelgeving. De keuzevrijheid is aan de Commissaris of hij het College dualistisch of monistisch samenstelt. Dat is afhankelijk van de lokale situatie. Verliest het College het vertrouwen, dan dient de Commissaris een nieuw College te formeren.

De verkiezing van de Eerste Kamer dient niet alleen "door", maar ook "uit" de Staten te worden gekozen, waardoor de Senaat ook representatiever wordt. De uitslag van de Statenverkiezing bepaalt de procentuele afvaardiging naar de Eerste Kamer [de zetelverdeling] en afhankelijk van de kiezersdeelname worden kandidaten uit de betreffende Staten afgevaardigd; dat laatste geeft aan dat opkomst bij de verkiezingen wordt beloond met meer afgevaardigden. Dat kan heel eenvoudig; wanneer 5% van alle kiezers uit bijvoorbeeld Friesland komt, dan betekent dat dat er ook 5% van de senatoren uit de Staten van Friesland komt. Op deze wijze wordt de Eerste Kamer ontdaan van het imago als lobbyclub van voornamelijk oud-politici die functies aanvaardden in belangenorganisaties etc.

Literatuur

Ten behoeve van het schrijven van dit artikel is onder meer geraadpleegd:

J.Th.J. van den Berg. *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden tussen 1849-1970.* Van Holkema & Warendorff, 1983.

J. Bosmans/P.J. Oud. *Honderd Jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940, aangevuld tot 1981.* Van Gorcum, 1982.

A.W. Donner/C.W. van der Pot. *Handboek van het Nederlandse staatsrecht.* Tjeenk Willink, 1977.

A. Levine. *Liberal Democracy, a critique of its theory.* Columbia UP., 1981.

A. Lijphart. *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek.* De Bussy, 1982.

W.J. Stankiewicz. *Approaches to Democracy, Philosophy of Government at the Close of the Twentieth Century.* Edward Arnold, 1980.

S. Stuurman. *Verzuiling, Kapitalisme en Patriarchaat; aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland.* SUN, 1983.

J.J.A. Thomassen [red.]. *Democratie, theorie en praktijk.* Samson, 1981.

J.J.A. Thomassen. *Kiezers en gekozenen in een representatieve democratie.* Samson, 1976.

Noten:

Pieter Fokkink studeerde politieke en sociale filosofie, economie, geschiedenis en rechten, was ruim tien jaar werkzaam als consultant, vervolgens wetenschappelijk hoofdmedewerker in de Economische Faculteit te Rotterdam en daarna bij Wijsbegeerte en Geschiedenis in Twente.

¹ Mijn erkentelijkheid gaat uit naar prof.dr J. Thomassen en dr. P. Tijmes van de Universiteit Twente voor hun commentaar op de eerste versie van dit artikel.

² Onder redactie van mr. Th.C.de Graaf, drs D.A. van der Hoeven en drs P.J. Langeberg. Veen Uitgevers 1985 pag. 14 t/m 42

³ In dat opzicht was Thorbecke niet helemaal consistent. Bij de rechtstreekse verkiezingen werd het land opgedeeld in kiesdistricten, die bij meerderheid hun afgevaardigde in het parlement verkozen. De om-

vang van de kiesdistricten was uit het oogpunt van de band tussen kiezers en gekozenen een nadrukkelijk punt van overweging; het aantal Kamerleden was gekoppeld aan de bevolkingsomvang [merkwaardigerwijs niet aan de kiezersomvang]. Maar het beginsel van 'zonder last en ruggespraak' werd onverkort gehandhaafd. Dat is opmerkelijk omdat een politieke vertegenwoordiger dan al gauw in een 'toeval-lige persoonlijke mening' kan terugvallen, die aan de gerechtvaardigheid van de besluitvorming afbreuk doet. Liberalen spreken dan van het consentbeginsel, het geven van instemming vooraf met alle door de vertegenwoordiger te nemen beslissingen. Politieke vertegenwoordigers hebben dan slechts het consent van de meerderheid. Dit is een zwak element in de liberale politieke theorie. Wellicht dat de vrees te zeer in democratische richting op te schuiven, gelet ook op de emotionele aversie tegen de volkssoevereiniteitsgedachte, hier een rol heeft gespeeld. [Levine, p. 139 cv.]

⁴ De meest zuivere motie van wantrouwen was de motie-Deckers uit 1939 tegen het vijfde kabinet-Colijn. Sprekende voorbeelden van aangevoeld wantrouwen waren de motie-Lucas in 1958 tegen het laatste kabinet-Drees en de motie-Schmelzer in 1966 tegen het kabinet-Cals. De recente motie-Den Uyl in het RSV-debat was wantrouwen bij interpretatie. [Zie o.a. Bosmans/Oud.]

⁵ Lijphart, p. 128.

⁶ Het is daarbij opmerkelijk dat slechts de katholieke stroming in grote meerderheid 'burgerlijk' van aard was. Bij de liberalen was het burgerlijk element aanvankelijk een sterke minderheid, maar de omvang van die minderheid nam steeds verder af, waardoor de liberalen steeds meer [soms zelf voor $\frac{3}{4}$] hun politieke vertegenwoordigers in adel en patriciaat vonden. Daarin leken ze dan op de conservatieve en protestants-christelijke stromingen, die steeds voor 75% of meer door adel en patriciaat werden vertegenwoordigd. De conclusie ligt voor de hand dat de historische plaats van het katholieke volksdeel hierin is weerspiegeld. Overigens is de gebruikte term 'politieke stroming' wellicht een te sterke uitdrukking. Kamerleden waren vertegenwoordigers van districten, die zich strikt individueel opstelden. Hooguit was er sprake van enige 'geestverwantschap'. [Zie o.m. v.d. Berg, p. 45 e.v.]

⁷ Om gekozen te worden in een kiesdistrict met een beperkt aantal kiezers, kon een individuele kandidaat met eventuele steun van een kiesvereniging het nog wel redden. Kiesdistricten van 45 000 inwoners en $\pm 11\%$ mannelijke kiesgerechtigden leverden zon 2000 kiezers op.

⁸ Een districtenstelsel geeft altijd problemen van 'gelijkheid'. Indien je een vast aantal inwoners per district wilt hebben, moet je de districtsgrenzen steeds wijzigen en het aantal vertegenwoordigers aanpassen. Indien je een vast aantal districten hebt, dan is de bevolkingsomvang per district weer gevarieerd.

⁹ Bij het wegvallen van het oorspronkelijke doel is na de Tweede Wereldoorlog 'schoolstrijd' van middel tot doel verheven, zelfs zodanig dat het middel verabsoluteerd wordt.

¹⁰ In een open stelsel kan in principe ieder van de politieke partijen met een of meer van elk der andere partijen een coalitie vormen. Daarbij twee kanttekeningen. Ten eerste is het gewenst uit het oogpunt van stabiliteit dat zich in het politieke spectrum geen partijen bevinden die tussen coalitiepartijen staan, maar daaraan niet deelnemen. Ten tweede is het gewenst dat de omvang van de coalitiepartijen niet te zeer van elkaar verschilt.

¹¹ Zie N. Cramer, 'Het parlementaire stelsel en zijn Nederlandse varianten' in *Civis Mundi*, maart 1975, p. 52.

¹² Er zijn altijd christelijke en katholieke instellingen geweest. Van verzuiling is eerst dan sprake wanneer we te maken hebben met een gesloten geheel van op levensbeschouwelijke grondslag georganiseerde instellingen, die het gehele maatschappelijke leven omvatten. Bij wijze van spreken kan in de verzuiling iemand 'van wieg tot graf' zijn leven doorbrengen in uitsluitend organisaties van eigen religieuze kleur, dus van kraamverzorging tot begrafenisonderneming van vakbond tot gezelligheidsvereniging. Voor de orthodox-protestanten was het van belang zoveel mogelijk in de beslotenheid van de eigen kring hun **eigenheid** te bewaren, te beleven en uit te dragen. De RK kerk spande zich in een organisatiepatroon in het leven te roepen als poging de **eenheid** van het katholieke volksdeel te bewerkstelligen. De verzuiling werkte als een vorm van sociale beheersing in eigen gelederen en was gericht op solidariteit van de eigen groep; sommigen spreken van groepsegoïsme. [Zie o.a. *Kritiek van Stuurman op Lijphart ter zake.*]

¹³ Het verzuilingsmodel zou in de 2^e helft van de 20^e eeuw ongewijzigd worden voortgezet als "Multiculturele samenleving".

¹⁴ Tot de Tweede Wereldoorlog regeerde onafgebroken de confessionele coalitiemeerderheid onder leiding van Colijn [ARP - 7 jaar], De Geer [CHU - 3 jaar] en Ruys de Beerenbrouck [RKSP - 11 jaar], en gedurende vier jaar met deelname van de liberalen. De partijverhoudingen in de kabinetsdeelname weken veelal zeer sterk af van de partijverhoudingen in het parlement; ook hier géén evenredigheid. Door schade en schande leerden de confessionelen uit problemen en conflicten van religieuze aard [gezantschap bij het Vaticaan, processieverbod, zondagsrust, etc.] een soort praktische verdraagzaamheid ontwikkelen, waarbij werd ingezien dat het willen uitspelen van deze tegenstellingen weinig vruchtbaar is. Na de Tweede Wereldoorlog werd de coalitiepolitiek verbreed door deelname van aanvankelijk de socialisten, later de liberalen. Hoe dan ook, de confessionelen bleven de kern en de dominante plaats in de regering innemen.

¹⁵ Het is dan ook weinig realistisch dat de politieke leider van de liberalen, Oud, namens de VVD in de jaren vijftig de polarisatie met de PvdA opgang brengt. Die polarisatie brengt de confessionelen in een nog centralere machtspositie, zonder dat ze uit overtuiging of beleidsmatig een middenpartij zijn. Even-

min realistisch was de poging van Oud om uit ARP, CHU en VVD een soort 'derde blok' te maken, naast katholieken en socialisten; orthodox en vrijzinnig protestantisme gaan niet zo gemakkelijk samen.

¹⁶ Door de liberale socioloog J.A.A. van Doorn voortreffelijk geformuleerd met 'baas in eigen huis, maar het huis ten laste van de gemeenschap' J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk' in J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt [red.], *De stagnerende verzorgingsstaat* Meppel 1978, p. 29].

¹⁷ Zoals gezegd is de betekenis van de politieke partijen afgenomen, met name als intermediair. Ten tijde van de verzuiling waren de politieke partijen representatief voor de maatschappelijke organisaties van de eigen richting en daarmee indirect, doch wel op zeer grote afstand, voor de met die organisaties verbonden volksdelen. Die representativiteit hebben politieke partijen niet meer en ze hebben dat ook niet kunnen vervangen door verbetering van de directe organisatiegraad van de eigen achterban. De politiek bewuste wisselende kiezer 'committeert' zich niet aan een vaste partij, waarop hij/zij toch weinig invloed heeft. De toegenomen belangrijkheid van politieke partijen, af te meten aan de beslissende invloed van het niet-vertegenwoordigend deel der partijorganisaties op de politiek, laat zich dan ook niet rechtvaardigen uit het oogpunt van representativiteit. In feite vertegenwoordigt geen enkele partij integraal de politieke wensen van de kiezers.

¹⁸ Dat is uiteraard op de lange termijn gezien en betreft de kern van het politieke bestel. Voor de Tweede Wereldoorlog vormden zes partijen die kern [ARP-CHU-RKSP-SDAP-VDB-Vrijheidsbond]. Na de Tweede Wereldoorlog tot 1967 waren het vijf partijen [ARP-CHU-KVP-PvdA-VVD]. Op het moment kun je, al dan niet met D66, spreken van drie of vier kernpartijen. De min of meer permanent aanwezige partijen ter linker- en rechterzijde van deze kern hebben een positief effect op de concentratie en beschikten over maximaal dertien [bij 100] en twintig [bij 150] zetels. De mogelijkheid van versnippering werkt gunstig op de stabiliteit en verandering van het stelsel.

¹⁹ In het huidige partijstelsel ontbreekt een duidelijke middenpartij; dat het CDA zowel met collega-rechts als met de 'overzijde' zou willen regeren maakt het nog niet tot middenpartij. PvdA en VVD hebben kennelijk nog steeds niet begrepen dat hun onderlinge polarisatie uiteindelijk - en in de schaalverdeling van de kiezers is dat al zover - tot een tweedeling leidt. Indien we toegroeien naar een duidelijke tweedeling dan betekent dat onherroepelijk de versterking van zowel 'klein rechts' als 'klein links', omdat deze dan noodzakelijk worden voor respectievelijk een rechtse of linkse coalitie, tenminste als 'gedogers'. De instabiliteit van die tweedeling is aanzienlijk.

²⁰ Een zeer vergaande vorm van coalitiemonisme, gebaseerd op een vaste tweedeling, is wat E. van Thijn reeds in 1967 als 'penduledemocratie' omschreef. Thomassen heeft daar in 1982 een beschouwing aan gewijd. Hij toont aan dat het coalitiemonisme zonder tweedeling ondemocratisch is '...waar het regeringsbeleid zijn legitimatie niet rechtstreeks kan ontlennen aan het democratisch principe van een uitspraak van de kiezers, zal het deze moeten ontlennen aan het klassieke liberale principe van de machtscheiding' [J.J.A. Thomassen, 'De PvdA in een land van minderheden', in *Civis Mundi*, maart 1982, p. 51].