

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Geëmancipeerde kiezers maken verandering van bestuurscultuur noodzakelijk

*De Nederlandse democratie is volwassen geworden: de gevestigde partijen zijn niet langer structureel groter dan hun uitdaggers. Dit vraagt van politieke partijen, ook die in het midden, de durf om zich te profileren via inhoudelijke vergezichten. Maar partijen die daartoe alleen in verkiezingstijd bereid zijn en zich vervolgens laten binden door een brede meerderheidscoalitie, zullen het vertrouwen van kiezers niet vasthouden. Minderheidsregeringen en stembusakkoorden zijn vanzelfsprekende oplossingen om met de genivelleerde verhoudingen om te gaan. Deze oplossingen zijn niet eenvoudig door te voeren, maar vergen het besef dat politiek de expressie van een waardestrijd is en in die lijn een verandering van de bestuurscultuur.*

---

door Tom van der Meer

---

De auteur is hoogleraar politicologie aan de Universiteit van Amsterdam.

NA DE VERKIEZINGSUITSLAG VAN AFGELOPEN 15 MAART valt de grote politieke nivellering niet meer te ontkennen. De Nederlandse kiezer is niet langer trouw aan een enkele partij. Maar dat betekent niet dat de kiezer wispelturig is geworden. Hij of zij is opmerkelijk loyaal aan de eigen voorkeuren en kiest tussen partijen die het best bij die voorkeuren passen. De hoge opkomst van 15 maart bewijst eens te meer dat de burger zich niet heeft afgekeerd van de democratie en de politiek; de volatiele verkiezingsuitslag weerspiegelt de gezonde scepsis over de machthebbers daarbinnen. Zowel het veranderlijke stemgedrag als de hoge betrokkenheid wordt

gedragen door een uitermate evenredig kiesstelsel. Dat kiesstelsel is een belangrijke garantie voor de vertegenwoordiging van politieke minderheden, voor de verversing van de politiek, en voor de kanalisering van het wantrouwen in de politiek binnen het parlement.

Kortom, de Nederlandse kiezer is een assertieve, geëmancipeerde kiezer. De tijd van de verzuiling ligt definitief achter ons. De Nederlandse democratie is in electoraal opzicht volwassen geworden.<sup>1</sup>

#### DE NEERGANG VAN DE GEVESTIGDE PARTIJEN

Die volwassenwording van de democratie heeft grote gevolgen gehad voor de gevestigde partijen. Op zoek naar een steeds bredere groep kiezers verloren zij hun vaste achterban. Traditioneel konden de drie grootste partijen – CDA, PvdA en VVD – rekenen op circa 80% van de zetels; in 1986 zelfs op 89%. Bij de Eerste Kamerverkiezingen van 2015 haalden de drie al geen meerderheid meer (44%); bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 was het percentage nog verder geslonken (41%). De gevestigde partijen zijn niet langer structureel groter dan hun uitdagers. Tegenwoordig zijn er wel zes of zeven middelgrote partijen die structureel kunnen rekenen op zo'n twintig zetels. Alle kunnen ze op de korte termijn flink pieken of dalen. Oude loyaliteiten uit de verzuilde periode tellen nauwelijks nog, des te meer doordat de talrijke middenpartijen zich steeds minder van elkaar onderscheiden.

Ook het ledenbestand van politieke partijen is fors gedaald, vooral bij opnieuw het CDA (een daling van 65% sinds 1980, de VVD (-67%) en de PvdA (-59%). Het aantal actieve partijleden wordt geschat op nog maar enkele tienduizenden burgers. Uit dit steeds kleinere actieve ledenbestand moeten politieke partijen hun kandidaten rekruteren voor politieke en bestuurlijke functies op lokaal, regionaal, nationaal en supranationaal niveau.

#### OUDE EN NIEUWE SPELREGELS

Deze crisis van gevestigde partijen vloeit over in de aansturing van het openbaar bestuur, waar deze partijen nog altijd een cruciale rol vervullen. Volgens politicoloog Peter Mair zijn politieke partijen steeds verder de staat in getrokken. Ze hebben ondanks hun afnemende achterban nog altijd een enorme greep op enerzijds de selectie van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies, en anders op de formatie van regeringscoalities. Momenteel staat met name die formatie in de publieke aandacht. De toenemende nivellering van het partijstelsel, de veranderlijkheid van kiezers,

en programmatische verschuivingen door middenpartijen hebben het steeds moeilijker gemaakt om stabiele meerderheidscoalities te vormen.

Traditioneel had het CDA een dominante positie in het formatieproces. Afgezien van de Paarse jaren (1994-2002) was een ideologisch gesloten regering zonder het CDA nauwelijks denkbaar. Dat veranderde vanaf 2010 doordat het partijlandschap versnipperde en doordat het CDA was weggetrokken uit het politieke midden. Nederland verschoof in een tijdsbestek van tien jaar van het oude model van middencoalities rond het CDA, via een flankencoalitie (VVD-PVV-CDA), naar een systeem zonder elk van beide. De coalitie van VVD en PvdA (2012-2017) lag op basis van de grootte van de beide partijen voor de hand, maar leidde inhoudelijk tot grote spanningen bij beide coalitiepartners. Het onderscheid tussen coalitie en oppositie verzwakte. Meerderheidscoalities zullen vaker rusten op combinaties van partijen die inhoudelijk ver van elkaar af staan. De traditionele – op doortimmerde compromissen tussen stabiele meerderheden gebaseerde – bestuurscultuur creëert zo ruimte voor radicalere partijen.

Hoe moeten de politieke partijen in het politieke midden met deze uitdagingen omgaan? Voor een deel zullen ze simpelweg gedwongen zijn te accepteren dat zij één van zes of zeven middelgrote partijen zijn geworden die onderling concurreren om de kiezersgunst. Maar dat betekent niet dat de partijen deze veranderingen uitsluitend lijdzaam kunnen ondergaan. Een aantal van de oude politieke spelregels van de pacificatiedemocratie is niet berekend op de nieuwe realiteit van onzekerheid in plaats van dominantie, en van assertiviteit in plaats van conformisme. Wanneer zij toch blijven vasthouden aan die oude spelregels, maken de middenpartijen het zichzelf onnodig moeilijk.

#### GROTE POLITIEK

Ten eerste moeten politieke partijen, ook die in het midden, zich weer durven profileren via inhoudelijke vergezichten. Depolitisering slaat vaak

door in technocratie, een brede consensus over het te voeren beleid, dat voorgesteld wordt als noodzakelijk en onvermijdelijk. Een politiek midden dat in woord of daad uitdraagt dat er geen alternatief is voor het huidige beleid – zoals in de aanloop naar de Grote Recessie, maar ook in het bezuinigingsbeleid ter bestrijding ervan – ontkent het

*Een politiek midden dat in woord of daad uitdraagt dat er geen alternatief is voor het huidige beleid, ontkent het wezen van democratische politiek als waardestrijd*

wezen van democratische politiek als waardestrijd. Het haalt de angel uit de politiek, laat kiezers verweesd achter, en drijft een deel van hen naar de politieke flanken. Burgers hebben best begrip voor compromissen. Maar pragmatische compromissen krijgen pas betekenis door ze te bediscussieren vanuit, en te koppelen aan, grotere idealen en inhoudelijke vergezichten.

Zo'n vergezicht kent in elk geval een dominant frame, een kader dat politici strategisch gebruiken voor de interpretatie van maatschappelijke ontwikkelingen en politieke voorstellen. Het is geen toeval dat de twee premiers sinds 2002 – Jan Peter Balkenende en Mark Rutte – aan de macht kwamen nadat zij hun verkiezingscampagnes baseerden op één helder frame. Balkenende vond de wortel van zijn electorale succes tussen 2002 en 2006 in het frame van normen en waarden, dat niet alleen aansloot bij het imago van hemzelf en zijn partij, maar ook de voornaamste zorg was van de Nederlandse kiezer. Rutte wist in 2010 zijn partij onverwacht de grootste te maken door steevast te hameren op economie en veiligheid en zelfs de splijtzwam binnen zijn partij (het multiculturele debat) in die termen te framen. Maar een dergelijk frame is idealiter pas het beginpunt van een visie. Een visie is richtinggevend door uitdrukking te geven aan een 'stip op de horizon' via concrete beleidsvoorstellen. Bovendien onderscheidt een visie zich doordat de invulling van die beleidsvoorstellen coherent is met het onderliggende ideaal. Zulke grote verhalen vanuit doortimmerde visies ontbreken te vaak in het Nederlandse politieke midden.

De politieke profilering wordt in Nederland bemoeilijkt door het streven naar stabiele politieke meerderheden in de kabinetsformatie. Dichtgetimmerde regeerakkoorden leiden al te vaak tot coalitiepartijen die het compromis verdedigen, en oppositiepartijen die daar bijna machteloos tegenover staan. Door de veranderlijkheid van de kiezer en de nivellering van de partijverhoudingen zullen steeds moeizamere en bredere meerderheidscoalities nodig zijn, die de profileringsdrang nog verder smoren.

#### HET OPMERKELIJKE NUT VAN MINDERHEIDSREGERINGEN

Ten tweede moeten partijen daarom serieus het voor de hand liggende alternatief van een minderheidsregering overwegen. Minderheidsregeringen zijn een vanzelfsprekende oplossing om met de genivelleerde verhoudingen om te gaan. Zonder vaste meerderheid in het parlement zal zo'n regering moeten regeren met wisselende meerderheden en deelakkoorden. Dat geeft politieke partijen de ruimte om zich te profileren op deelthema's, en het biedt daarmee zowel ruimte aan nieuwe bewegingen om deel te nemen aan het beleid als een alternatief voor populistische senti-

menten. Een minderheidsregering maakt het bestuur flexibeler: het fungeert als buffer tegen wijzigende omstandigheden (als een veranderde samenstelling van de Eerste Kamer) zonder dat het regeerakkoord direct moet worden opengebroken. De minderheidsregering versterkt de positie van het parlement, en daarmee van het dualisme, dat in ons parlementaire stelsel gemakkelijk ondergeschoven raakt.

Bovendien bewijst de recente Nederlandse geschiedenis dat een minderheidskabinet niet instabiel hoeft te zijn. Zo'n uitvoerige ervaring met minderheidskabinetten als de Scandinavische landen heeft Nederland niet, maar in de laatste jaren is er wel mee geëxperimenteerd. Voor alle duidelijkheid: Rutte I, de regeringscoalitie tussen VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV, kan nauwelijks een minderheidskabinet genoemd worden. Feitelijk functioneerde het als een meerderheidskabinet zonder wisselende meerderheden waarbij één van de coalitiepartners – de PVV – geen bestuurders leverde. De analyse van het stemgedrag in de Tweede Kamer door politicologen Tom Louwerse en Simon Otjes spreekt boekdelen: 'Het zogenaamde minderheidskabinet Rutte I kende zelfs nog minder samenwerking tussen regering en oppositie dan de voorgaande meerderheidskabinetten van Balkenende.'

Met Rutte II, daarentegen, eindigde Nederland onbedoeld alsnog met een minderheidskabinet. De coalitie stoelde weliswaar lange tijd op een – steeds krappere – meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet op een meerderheid in de Eerste. Om te kunnen regeren moest het kabinet steun zoeken bij oppositiepartijen. Mark Rutte verpersoonlijkte als minister-president de flexibiliteit die nodig is voor zo'n minderheidsregering. Hij bleek in staat wisselende coalities te smeden en gedoogpartners de credits te geven voor de door hen ingebrachte beleidspunten. De gedoogpartners werden op 15 maart niet afgestraft, maar bleven stabiel (CU, SGP) of wonnen zelfs flink (GroenLinks, D66). Uiteindelijk was de regering-Rutte II zelfs de eerste regering sinds 1998 die de hele rit heeft uitgezet.

Toch is het niet vanzelfsprekend dat zo'n minderheidsregering er opnieuw komt. Een aantal kernspelers bij de formatie van 2017 – onder anderen Alexander Pechtold (D66), Halbe Zijlstra (VVD) en Bram van Ojik (GroenLinks) – heeft zich er de afgelopen maanden al tegen uitgesproken.

#### PROFILEREN VIA STEMBUSAKKOORDEN

Ten derde kunnen partijen de invloed van kiezers op het formatieproces vergroten door zich al voor de verkiezingen uit te spreken op welke coalitie zij inzetten na de verkiezingen. Via een stembusakkoord binden politieke partijen zich voorafgaand aan de verkiezingen aan een of meerdere coalitie-

partners, al dan niet met het doel samen een meerderheid te halen bij de verkiezingen. Voor partijen betekent een stembusakkoord meer mogelijkheden om zich te profileren, doordat zij al voor de verkiezingen duidelijke keuzes maken. Electoraal zijn de risico's voor de meeste partijen niet groot, aangezien kiezers zich massaal binnen een ideologisch gesloten cluster van partijen bewegen. Stembusakkoorden komen bovendien tegemoet aan het assertieve, strategische gedrag van de Nederlandse kiezers. Zij krijgen immers wat meer zicht en zelfs invloed op de samenstelling van de latere regering. Kiezers zullen zich minder snel bekocht voelen wanneer er na de verkiezingen water bij de wijn gedaan wordt. Bovendien blijken stembusakkoorden de opkomst bij verkiezingen te stimuleren, vermoedelijk omdat ze leiden tot duidelijkere keuzeopties.

Vooralsnog zijn politieke partijen echter gewend de handen vrij te houden. In campagnetijd willen zij hun lot niet verbinden aan dat van de voorname ideologische medestanders, maar andere partijen evenmin a priori buitensluiten. Dat geeft partijen alle ruimte voor het traditionele regenteske schikken en plooiën tijdens de formatieperiode, en biedt hun meer mogelijkheden om te onderhandelen over regeringsdeelname. Maar door de nivellering van het partijstelsel worden die coalitieformaties minder doorzichtig en raakt de kiezer steeds verder buitengesloten. Stembusakkoorden hebben bovendien als voordeel dat partijen minder vrijelijk kunnen roepen dat een zittend kabinet moet opstappen: wie dat roept zal immers met een alternatieve (beoogde) coalitie op de proppen moeten komen.

Eerdere experimenten in de jaren zeventig met pre-electorale coalities op links, zoals Keerpunt 72, hielden uiteindelijk niet stand. Maar anders dan toen zijn dergelijke pre-electorale coalities steeds minder een luxe. In een genivelleerd partijlandschap zijn stembusakkoorden onontbeerlijk om de assertieve kiezer van nu werkelijke keuzemogelijkheden te bieden en het formatieproces te ontwarren.

#### HET WEZEN VAN DEMOCRATISCHE POLITIEK

Elk van deze oplossingen voert voort uit een al veel ouder idee van de Amerikaanse politicoloog E.E. Schattschneider, die in zijn boek *The semi-sovereign people* (1960) schreef dat democratische politiek in de kern draait om een expressie van waardestrijd: 'Above everything, the people are powerless if the political enterprise is not competitive. It is the competition of political organization that provides the people with the opportunity to make a choice. Without this opportunity popular sovereignty amounts to nothing.'

Deze oplossingen zullen echter niet eenvoudig door te voeren zijn. Ze vergen immers een verandering van gedrag of, beter nog, van de be-

stuurscultuur. Politici kunnen niet aan institutionele knoppen draaien, maar moeten het spel anders gaan spelen. Allerlei deelbelangen voorkomen dat politieke partijen bereid zullen zijn hun politieke belang op de

*Politici kunnen niet aan institutionele knoppen draaien, maar moeten het spel anders gaan spelen*

lange termijn te doen prevaleren boven dat op de korte termijn.

De voorgestelde veranderingen zijn ook niet als spontane verkiezingsstunt in te zetten, maar vergen een langdurige inspanning. Stembusakkoorden moeten vroegtijdig worden voorbereid, zodat partijen

hun programma's op kernpunten op elkaar kunnen afstemmen en met een gezamenlijk doel de campagne in kunnen gaan. Echte minderheidsregeringen werken pas wanneer ze niet worden geremd door een volledig dichtgetimmerd regeerakkoord. Partijen die alleen in verkiezingstijd bereid zijn zich te profileren, maar zich vervolgens laten binden door een brede meerderheidscoalitie, zullen het vertrouwen van kiezers niet vasthouden.

#### *Noten*

- 1 Dit artikel is voor een deel gebaseerd op het volgende pamflet: Tom van der Meer, *Niet de kiezer is gek*. Houten: Unieboek | Het Spectrum, 2017.