

Verzuiling en restauratie in de Nederlandse politiek*

M. P. C. M. van Schendelen

Verzuild Nederland

Vrij algemeen worden de structuren en werking van het Nederlandse politieke stelsel tussen globaal 1915 en 1965 beschreven in termen van politieke verzuiling.¹ De hoofdlijnen van deze beschrijving zijn de volgende.

Op massaniveau zijn er vier verschillende bevolkingsgroepen: protestanten, katholieken, socialisten en liberalen. De beide eerstgenoemde groepen hebben gemeen dat zij confessioneel georiënteerd zijn, hoewel niet van dezelfde denominatie, en dat zij sociaal-economisch gemengd zijn samengesteld. Er is, zo gezegd, zowel een katholiek (protestant) patriciaat als proletariaat. De beide laatstgenoemde groepen, socialisten en liberalen, hebben een non-confessionele oriëntatie gemeen. Sociaal-economisch zijn zij meer geprofileerd: de socialistische bevolkingsgroep bestaat relatief meer uit lagere strata en de liberale meer uit hogere.

De vier bevolkingsgroepen zijn cultureel en structureel elk relatief zeer gesloten. Interacties en communicaties tussen de leden van de vier bevolkingsgroepen zijn betrekkelijk schaars, weinig intensief en vol animositeit. Sociale activiteiten (bijvoorbeeld: huwelijk, schoolbezoek, sportleven) behoren binnen de eigen groep plaats te hebben; en doorgaans blijven ze dat ook. Nederland is op massaniveau als het ware verdeeld in vier blokken of zuilen. De burgers identificeren zich primair met hun zuil en secundair met het nationale politieke stelsel. Ook politieke activiteiten zoals stemgedrag en het vervullen van lidmaatschappen van politieke groepen zijn in hoge mate zuilgebonden en vertonen in de tijd een betrekkelijk stabiel patroon.

Binnen de zuilen bestaan krachtige elites, waaraan door de overige leden van de zuilen veel ter regeling wordt overgelaten. De elites genieten veel vertrouwen en hebben een grote speelruimte voor hun handelen. De leiders van de verschillende zuilen onderhandelen als gevolmachtigden met elkaar en sluiten compromissen. Lijphart heeft ten aanzien van hun politieke gedrag een aantal opvallende kenmerken ('spelregels') geformuleerd: verdraagzaamheid, top-

overleg, evenredige verdeling, depolitisering, geheimhouding, verzakelijkte politiek, en het laatste woord aan de regering.²

Het politieke stelsel van verzuild Nederland vertoont aldus het beeld van relatief vergaand elitisme. Een kleine groep heerst over velen. De leden van deze kleine groep gaan onderling frequent met elkaar om, hebben gemeenschappelijke politieke spelregels, maar zijn ideologisch verscheiden naar gelang de bevolkingsgroep waartoe zij zich rekenen.

Men kan zich afvragen hoe een samenleving van vier zo gescheiden minderheden, die onderling weinig gemeenschappelijke cultuur hebben en apartheid verkieszen, toch kan voortbestaan en, vergeleken met andere landen, zelfs een relatief stabiele politieke orde heeft verworven. Twee verschillende antwoorden kunnen op deze vraag gegeven worden.

Het model van pacificatie

Een eerste antwoord heeft Lijphart gegeven.³ Zijn visie is dat de elites van de zuilen de gevaren onderkend hebben van een stelsel, waarin vier bevolkingsgroepen zo gescheiden van elkaar voortleven. Zulk een stelsel staat voortdurend bloot aan centrifugale krachten. De kansen op massaal politiek conflict tussen de bevolkingsgroepen zijn groot.

Juist vanwege hun verwachting dat, wanneer zij niets zouden doen, het politieke stelsel dan conflictueus zou desintegreren, hebben de elites actief gestreefd naar overbrugging ('pacificatie') van de scherpe tegenstellingen, naar een besluitvormingsstelsel van voortdurende consensusvorming ('con-

Dr. M. P. C. M. van Schendelen (1944) is als politoloog verbonden aan de Sociale alsmede de Juridische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Publiceerde recentelijk onder meer *Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging* (Rotterdam, 1975), *Terugtrek van de wetgever* (Groningen, 1976) en samen met U. Rosenthal en G. H. Scholten *Openbaar Bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving* (Alphen a/d Rijn, 1977).

Adres: Floris Versterlaan 5, 3055 BM Rotterdam, tel. 010-220503.

* Een eerdere versie van dit artikel werd geschreven voor een forumdiscussie over *Politieke restauratie in Nederland?*, begin december 1977 georganiseerd door de afdeling politicologie van de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

sociational democracy'). Zij waren in dat streven succesvol: hun vreesachtige verwachting werd niet vervuld. Uit deze 'self-destroying prophecy' kan men ook andere kenmerken van de structuur en werking van de verzuilde Nederlandse politiek verklaren. De leden van de zuilen gaven hun eigen voormannen zowel veel vertrouwen als speelruimte, die nodig was om te kunnen pacificeren. De spelregels van het politieke verkeer tussen de elites hadden tot doel de pacificatie te bevorderen. Geheim overleg maakt compromissen gemakkelijker te sluiten. Depolitiserend van netelige geschillen kalmeert animose gemoederen. Evenredigheid is nodig om geen minderheid het gevoel te geven gediscrimineerd te worden door drie andere minderheidsgroepen. Het primaat van de regering vervult een hoogste scheidsrechtersfunctie.

De verklaring van de stabiliteit van het verzuilde Nederlandse politieke stelsel, die Lijphart geeft, berust op het toeschuiven van positieve functies aan bepaalde kenmerken en samenhangen van dat stelsel. Het pacificerende elitisme is zinvol omdat anders de Nederlandse samenleving uiteen zou vallen in vier bevolkingsgroepen, die elkaar niet verdragen. De stabiliteit van de Nederlandse politieke orde gedurende een halve eeuw is vooral te danken geweest aan het verstandige optreden van helderzinnende elites.⁴

Daalder heeft deze interpretatie van de politieke verzuiling meer historische diepte en aanvulling gegeven.⁵ Volgens hem zijn zowel de maatschappelijke gescheidenheid als de pacificatiecultuur van oudere datum dan 1915 (of 1917), toen bijna tezelfder tijd drie grote politieke strijdpunten naar buiten traden: de subsidies aan bijzondere scholen, de uitbreiding van het kiesrecht, en de arbeidersrechten. Wel kwamen beide kenmerken van de Nederlandse politiek toen in volle scherpheid aan de oppervlakte. De stabiliteit van de Nederlandse politieke orde is volgens hem niet zozeer te danken aan een plotseling verlicht denken van elites, die wilden voorkomen dat hun verwachting van politieke chaos zou uitkomen, maar meer aan een lange traditie van regentpolitiek. Van oudsher was Nederland opgedeeld in betrekkelijk zelfstandige eenheden (provinciën, communes, steden), losjes gebundeld in een eenheidsstaat waar de centrale besluitvorming vooral gekenmerkt werd door een continue proces van consensusvorming (horizontaal overleg) en raadpleging

van de achterban (verticaal overleg).

Voor de verdere interpretatie van de verzuilingspolitiek maakt deze historische nuancering overigens weinig uit. Kern blijft dat de gesegmenteerde samenleving noopt tot elitisme en dat de elites (regenten) de politieke orde succesvol hebben gepacificeerd en gestabiliseerd.

Het model van politieke controle

In het voorgaande model werd de scherpe verdeeldheid van de Nederlandse samenleving opgevat als een gegeven en als een onafhankelijke variabele. Het gedrag van de elites werd daarvan afhankelijk gemaakt: zij traden verstandig op en wisten instabiliteit te voorkomen.

Men kan de interpretatie ten dele ook omkeren. In ieder geval kan men een *wisselwerking* veronderstellen tussen enerzijds de maatschappelijke verzuiling en anderzijds het gedrag van de elites. *Waarom zou de maatschappelijke verzuiling niet tenminste gedeeltelijk een product kunnen zijn van de gedragingen van de elites?*

Het model, dat de Nederlandse politiek tussen 1915 en 1965 in deze richting tracht te verklaren, is nog weinig uitgewerkt.⁶ Kern ervan is de gedachte dat de elites de maatschappelijke verdeeldheid hebben aangescherpt om hun eliteposities veiliger te stellen. Zij zouden daarin in hoge mate geslaagd zijn. De maatschappelijke verdeeldheid was voor hen niet zozeer een probleem als wel een faciliteit, die zij uitbuit en vervolmaakt hebben.

De vooronderstelling hierbij is dat maatschappelijke verdeeldheid een 'natuurlijke' vraag oproept naar politiek leiderschap.⁷ Dit moet de tegenstellingen overbruggen. Verdeeldheid creëert een politieke werkverdeling, die elitistisch is. Dat geldt nog meer, indien de verdeeldheid de scherpe vorm van verzuiling aanneemt zoals in Nederland voorkwam, waarbij vier gesloten en animose minderheidsgroeperingen naast elkaar bestaan.

De verscherping van de maatschappelijke verdeeldheid in de richting van verzuiling had vooral plaats in het begin van deze eeuw. De traditionele regenten van de Nederlandse politiek zagen zich toen geconfronteerd met grote maatschappelijke problemen, onder woorden gebracht door actieve en uitdagende sociale bewegingen. De topelites stonden onder sterke druk een ander beleid te voeren. Toen ook de kiesrecht kwestie gesteld werd, kwam de con-

stitutionele orde rechtstreeks in discussie: de recruiting van politieke leiders zou afhankelijk moeten worden van de voorkeuren van de massa.

Het gaat te ver te suggereren dat de politieke leiders, als reactie op deze uitdagingen, de maatschappelijke verzuiling uitsluitend en volledig hebben geconstrueerd om de behoefte aan leiderschap veilig te stellen.⁸ Politieke elites zijn zelden zo effectief. Bovendien waren, zoals hierboven bleek, aanzetten tot maatschappelijke verzuiling en pacificatie reeds van oudsher aanwezig. Daarnaast kan opgemerkt worden dat maatschappelijke verdeeldheid wel een 'natuurlijke' vraag naar leiderschap oproept, maar elitepersonen niet kan garanderen dat juist zij daarbinnen gehandhaafd blijven.

Waar maatschappelijke verdeeldheid de behoefte aan leiderschap oproept en waar deze verdeeldheid zelf veranderlijk en veranderbaar is, wordt het aannemelijk te veronderstellen dat politieke elites gepoogd hebben hun profijt van die verdeeldheid te maximaliseren. De verzuiling zou dan opgevat kunnen worden als mede een uitkomst van die pogingen.

Het model van de politieke controle interpreteert de verzuilingspolitiek anders dan het model van pacificatie doet. De verdeeldheid tussen minderheids-groeperingen noopt tot integrerend reguleren, tot leiderschap. De hoge mate van interactie en communicatie binnen de zuil biedt echter een goed netwerk van sociale en politieke controle. De culturele verdeeldheid en animositeit tussen de zuilen maken dat de interacties en communicaties tussen die zuilen zeer minimaal zijn. De zuilgrenzen houden daardoor 'vreemde elementen' buiten de zuil, bewaren de zuiverheid van de eigen groepscultuur, en houden bovenal de eigen leden binnen de zuil. De zuilgrenzen hebben niet alleen een beschermende functie, maar ook (en vooral) een opsluitende functie. Zij garanderen de elites een betrekkelijk vaste aanhang van leden, een achterban, die via de sociale controle binnen de zuil min of meer in een gewenste richting geleid kan worden. De elites hebben een gevestigd belang bij een gefragmenteerde cultuur, bij apartheid, en bij spanningen tussen de zuilen. Het belang is dat zij discretionaire macht behouden of extra kunnen verwerven. Dit profijt zullen zij trachten te maximaliseren door bij herhaling de achterban te wijzen op de superioriteit van de eigen groepscultuur, op de bedreigingen door de andere

zuilen, en op 'het smeulende vuur' tussen de zuilen, dat steeds kan oplaaien en tot instabiliteit en chaos kan leiden. Waar het profijt gemaximaliseerd wordt, moet de maatschappelijke verdeeldheid zelf echter geoptimaliseerd worden. Het smeulend vuur mag nooit werkelijk oplaaien, omdat dat een wanprestatie van de elites zou zijn en tot hun vervanging zou kunnen leiden. Het mag ook nooit doven, omdat de elites dan een belangrijke bestaansgrond kwijtraaken. De belangrijkste tegenstellingen die de verzuiling in stand hielden, namelijk de confessionele en de sociaal-economische tegenstellingen, werden dan ook regelmatig in woord en daad door de politieke leiders benadrukt.

Uitgaande van min of meer dezelfde politieke gebeurtenissen tussen 1915 en 1965 leiden de modellen van pacificatie en politieke controle tot uiteenlopende verklaringen van die gebeurtenissen. Het model van pacificatie gaat uit van maatschappelijke segmentatie en verklaart daaruit het gedrag van elites; het model van politieke controle vat de maatschappelijke segmentatie mede op als een afhankelijke van het doen of laten van de elites zelf. Dit uiteenlopen van de twee modellen heeft consequenties voor de beantwoording van de vraag hoe de veranderingen, die in de Nederlandse politiek nadien hebben plaatsgehad, beschouwd en verklaard kunnen worden.

Recente veranderingen: de ontzuiling

Lijphart zelf heeft als een der eersten gewezen op veranderingen in de Nederlandse politiek na globaal 1965.⁹ De veranderingen, die hij bespeurt, hebben voornamelijk plaats op massaniveau. De grenzen tussen de zuilen brokkelen. De specifieke groepsculturen worden minder gesloten en exclusief. De politieke cultuur op massaniveau wordt minder gesegmenteerd, meer pluralistisch en als zodanig meer homogeen. De interacties en communicaties tussen de leden van de verschillende zuilen nemen sterk toe, terwijl de nauwe banden binnen de zuilen verzwakken. Omdat hij het elitegedrag min of meer als een constante opvat, verwacht *Lijphart* een verschuiving van een 'pacificatie-democratie' naar wat hij noemt een 'kartel-democratie'. Daaraan schrijft hij twee kenmerken toe: (1) de culturele verzuiling is door voortschrijdende ontideologisering en deconfessionalisering sterk afgenomen of geheel verdwenen en (2) de elites blijven tot samen-

werking gedreven, maar nu vanwege de eisen die de welvaartsstaat en de geleide economie stellen. De ontwikkeling naar een karteldemocratie gaat overigens niet zonder horten en stoten. In feite is het proces van verandering meerdimensionaal en niet alleen bepaald door de culturele ontzuiling, die zelf ook een schoksgewijs proces is. Tot die andere dimensies behoren onder meer: electorale verschuivingen, neo-democratische kritiek op de kartelvorming, onzekere reacties van elitezijde op de nieuwe gebeurtenissen, en onenigheid tussen de politieke elites over de meest gereede aanpak van de politieke crisisverschijnselen.

De karteldemocratie acht Lijphart in Nederland nog zwak verankerd. Het is meer een proces dan een eindstation, dat bereikt is. Een meer stabiele vorm van democratie, die hij de centripetale democratie noemt en welke gekenmerkt wordt door zowel een pluralistische massacultuur als een zekere mate van concurrentie tussen de elites, acht hij vooralsnog niet realiseerbaar. De noodzakelijke consensus over de daartoe aan te brengen hervormingen van het Nederlandse politieke stelsel ontbreekt vooralsnog. Daalder is minder typologisch in zijn analyse van de betrekkelijk recente veranderingen in de Nederlandse politiek dan Lijphart.¹⁰ Hun beschrijvingen van de veranderingen stemmen echter in grote lijnen overeen.

Op massaniveau constateert Daalder een culturele ontzuiling en een verval van de strakke structurele begrenzing van de zuilen. In zowel cultureel als structureel opzicht ontstaan meer overlappende contacten tussen de bevolkingsgroepen, waardoor op massaniveau meer eenheid en homogeniteit ontstaan. Hij constateert een toename van politiek bewustzijn en activisme.

Op eliteniveau ziet Daalder andere politieke spelregels ontstaan. De verdraagzaamheid maakt plaats voor contestatie en conflict; het toeverleggen voor zelfbeschikking aan de basis; de evenredigheid voor onevenredigheid door polarisatie; depolitisering voor politisering; geheimhouding voor openbaarheid; zakelijke politiek voor kritische hervormingsbewegingen; en het primaat van de regering voor nieuwe machtscentra.

Over de relaties tussen elite en massa wordt opgemerkt dat de gezagsclaims van de autoriteiten vaker worden uitgedaagd, dat de electorale voorkeuren zeer veranderlijk zijn en grote verschuivingen

binnen het parlement veroorzaken, en dat om meer duidelijkheid in de politiek gevraagd wordt.

Opmerkelijk is dat zowel Lijphart als Daalder de uiteindelijke oorzaken van de politieke veranderingen zoeken op massaniveau, in casu bij het culturele en structurele verval van de traditionele zuilen. De veranderingen op eliteniveau zijn daarvan afgeleid. De politieke leiders worden voorgesteld als nogal in verwarring, onzeker, toegeeflijk en afwachtend. *Zomin als door deze auteurs impulsen tot verzuiling gezocht werden op eliteniveau, zomin worden door hen impulsen tot politieke verandering aldaar gezocht.*¹¹

Recente veranderingen: spanningen op eliteniveau

Het door Lijphart en Daalder geschetste beeld van veranderingen lijkt aanvulling en bijstelling te behoeven. Vooral vanaf 1972-73, welke jaren door hen niet of nauwelijks beschreven zijn, lijken op zowel massaniveau als eliteniveau gebeurtenissen te hebben plaatsgehad, die niet passen in het hiervoor geschetste beeld. Het bijgaande *schema* geeft van de diverse gebeurtenissen en ontwikkelingen een kort tentatief overzicht.

Op *massaniveau* lijkt de omslag van omstreeks 1965 duurzaam te zijn geworden. De oude zuilen zijn cultureel en structureel sterk afgebrokkeld. Meer pluralistische waardenpatronen en netwerken zijn ontstaan. De overheersende oriëntatie op hun zuil is bij de meeste burgers verschoven naar een oriëntatie op nationale regiemwaarden. Het gaat daarbij zowel om constitutionele waarden als om beleidswaarden. De houding tegenover de elites is na vele decennia van constante passiviteit en volgzaamheid eerst omgeslagen in een kritisch activisme en vervolgens getemperd. De jaren van de vele actiegroepen, protestgroepen, manifesten, straatacties, boycotten en ongehoorzaamheidsbewegingen lijken voorbij te zijn.

De meer getemperde houding tegenover de elites en de blijvende oriëntatie op nationale regiemwaarden gaan feitelijk evenwel niet samen met vaste voorkeuren voor politieke leiders en politieke partijen. Het electorale gedrag is nog immer zeer beweeglijk. Factoren als de verlaging van de leeftijdsgrens en de afschaffing van de opkomstplicht dragen afzonderlijk bij aan de electorale dynamiek. De percentages stemwisselaars en thuisblijvers zijn groter dan voorheen.

Op *eliteniveau* lijken deze maatschappelijke ontwik-

Schema: Kenmerken van de Nederlandse politiek

periode	1915—1965 (naar Lijphart)	1965—1972 (naar Daalder)	1972—heden
<i>Variabele</i>			
massacultuur	verzuild	pluralistisch	pluralistisch
massastructuren	verzuild	pluralistisch	pluralistisch
houding massa t.o. elite	passief en volgzaam	actief en kritisch	matig actief en deferent
electorale voorkeuren	statisch	dynamisch	dynamisch
focus politieke steun	zuil en voormannen	nationale regiemwaarden	nationale regiemwaarden
elitecultuur	pacificerend	polariserend	conflictueus
electorale uitkomsten	zuil-clusters	fragmentatie	concentratie
middenelites	diffuus binnen zuil	'de nieuwe vrijgestelden'	geprofessionaliseerd
topelites	gezaghebbend	ter discussie	ter discussie
partijfunctie	langdurig aan de macht	snelle doorstroming	snelle doorstroming
spelregels	articulatie	mobilisering	controle
	zakelijke politiek	kritische politiek	symbolische politiek
	geheimhouding	openbaarheid	geheimhouding
	primaat regering	machtsspreiding	informele machtscoalities
	depolitisering	politisering	selectieve politisering
beleidsmogelijkheden	beperkt	groot	beperkt
beleidsverwachtingen	beperkt	groot	groot

kelingen vooral twee effecten te hebben gehad: activering en destabilisering van bepaalde politieke instellingen.

De activisten, die voorheen hetzij individueel hetzij in groepsverband actief waren op het massaniveau, lijken zich te hebben verplaatst naar en genesteld binnen de politieke partijen. Op maatschappelijk niveau heeft dat meer rust gebracht, binnen het partijstelsel echter meer onrust. Geprofileerde middenelites van vaak academische signatuur ('de nieuwe vrijgestelden') ontstaan binnen de partijen, treden daar actief en polariserend op, verwerven onder de vaan van interne democratisering van de partij zelfstandige bevoegdheden en formele partijposities, professionaliseren zich, en vormen een voortdurende uitdaging aan de macht van de topelites.¹² Soortgelijke processen van activering doen zich voor binnen bepaalde pressiegroepen, met name de vakbeweging, waar activisten die voorheen buiten de politiek actief waren eveneens binnentreden en de zittende leiders onder druk zetten.

Bepaalde politieke instellingen gaan minder stabiel functioneren. Dat betreft allereerst de politieke partijen. Het ongewisser geworden electorale fortuin maakt de eens zo vaste electorale basis wankel. De periode 1967 tot 1972 staat in het teken van de par-

tijpolitieke fragmentatie. Het aantal kleine partijen neemt sterk toe. Er is een sterke en voortdurende verschuiving van parlementaire zetels tussen de partijen bij de verkiezingen (1967, 1971, 1972, 1977). Het ongewisse electorale fortuin maakt de elites onzeker maar, omdat het kansen biedt op zowel verlies als winst, het stimuleert ook tot avonturisme. Rond de oude confessionele partijen ontstaan splinters als de PPR en de RKPN; de PvdA krijgt DS'70 als afscheidingspartij; D'66 plaatst zich tussen de socialisten en liberalen.

Behalve van buitenaf door de electorale ontwikkelingen wordt de partijpolitieke stabiliteit ook van binnenuit bedreigd. De middenelites oefenen druk uit op de zittende topelites. Het resultaat is in bijna alle partijen een vergaande wisseling van de macht. Politieke leiders worden snel versleten. Dat geldt ook voor de leiders in parlement en eventueel regering. Hun opvolgers, waaronder veel eendagsvlinders, hebben minder politieke ervaring en vaardigheden.¹³ Zij voelen zich weinig gecommitteerd aan de traditionele elitecultuur en brengen een nieuwe stijl van optreden: polariserend en debatterend. Persoonlijke verhoudingen komen daardoor onder spanning te staan, waardoor zakelijke conflicten vermengd worden met persoonlijke.

De instabiliteit tast ook de verhoudingen aan tussen partijtopy en fractie, vooral wanneer deze tot de regeringscoalitie behoort. De partij zelf functioneert minder als articulator van wensen uit de achterban, zoals ogenschijnlijk tijdens de verzuilingsperiode het geval was, en meer als actieve mobilisator ervan. Dat geldt met name voor de PvdA. Waar door deelname aan de regering de kans toeneemt beleidswensen gerealiseerd te krijgen, ontwikkelt de partij zich verder tot nauwlettende politieke controleur, die bij herhaling waarschuwingen en schoten voor de boeg van fractie en regering tracht te geven. Dat geldt vooral voor de jaren na 1972-73.

In de *beleidsfeer* tonen de jaren na 1965 een kortstondig beeld van ongekende mogelijkheden en verwachtingen. Het gecombineerde ideaal van welvaartsstaat en verzorgingsstaat lijkt binnen het bereik te liggen van degenen, die daarnaar streven.¹⁴ Het hooggespannen verwachtingenniveau lijkt op dat van jonge ontwikkelingslanden.¹⁵ Hoogtepunten vormen wel het beleidsprogramma 'Keerpunt 1972' (PvdA) en het 'Beleidsplan 1971-1976' (D'66). De druk op de topelites om beleidsverwachtingen te realiseren is groot. De economische mogelijkheden zijn relatief talrijk aanwezig. De politieke mogelijkheden zijn vooral afhankelijk van het electorale fortuin: voor sommige partijen groot, voor andere klein, voor alle onzeker. Men dient 'het ijzer snel te smeden als het heet is'.

De prestatiedruk op de topelites neemt nog meer toe wanneer vanaf 1972 de economische mogelijkheden en vooruitzichten snel verslechteren. Weinig, steeds minder van wat voorgenomen of beloofd is kan materieel worden waargemaakt.¹⁶

Wanneer men de ontwikkelingen op massaniveau, eliteniveau en in de beleidsfeer samenvat, kan men concluderen tot een sterke drukverhoging binnen het politieke systeem gedurende de jongste jaren. Met name de topelites, *waartoe wij ons verder zullen beperken*, stonden onder druk. Positioneel werden zij bedreigd door het ongewisse electorale fortuin en persoonlijk door de opstrevende en beleidsprestaties verlangende middenelites van de eigen partij. Veel leden van de topelites prefereerden kennelijk een afscheid van de politiek boven een voortgaande strijd tegen zoveel onzekerheden en uitdagingen. Zo verlieten bijvoorbeeld alle drie premiers uit de periode 1966-1973 onmiddellijk na hun ambt het politieke bedrijf.

Recente veranderingen: de actieve elites

De overblijvende leden van de topelites hebben vooral vanaf 1972-73 steeds nadrukkelijker en zeer gevarieerd gereageerd op de druksituatie binnen het politieke stelsel. Tenminste vier groepen reacties kan men onderscheiden.

(1) Het probleem van de *middenelites* was vooral een probleem voor de topelites van de PvdA. De topelites reageerden zeer specifiek: de middenelites werden geabsorbeerd in de top of doorgeloodst naar min of meer gelijkwaardige posities binnen de centrale overheid (o.a. voorlichtingsfuncties), de lagere overheden (o.a. burgemeestersbenoemingen), zelfstandige bestuursorganen, adviesorganen en andere instellingen.¹⁷ Soms werden geheel nieuwe functies gecreëerd (de politieke adviseurs). Soms konden de middenelites tevreden gesteld worden met betaalde functies binnen de partij (wetenschappelijk bureau) of bij de fractie (als fractiemedewerker); het benodigde geld voor dit soort functies kwam uit kort tevoren ingestelde overheidssubsidieregelingen. Soms ook werd van de nood van de electorale instabiliteit een deugd gemaakt: zittende kamerleden werden niet opnieuw gecandidateerd of werden weggepromoveerd, waardoor zetels vrijkwamen voor leden van de middenelites.¹⁸

De reactie van de topelites op het verschijnsel van de uitdagende middenelites was beperkt effectief. De middenelite bleek geen persoonsgebonden maar een meer structureel verschijnsel te zijn. Plaatsen, die openvielen omdat sommigen voor hogere functies werden uitverkoren, werden spoedig opgevuld door nieuwe leden. De decentralisatie ('democratisering') van de besluitvorming binnen de partij zorgde voor een vaste toevloed van ambitieuze aspirantpolitici, die hun voorgangers wensten te volgen. De decentralisatie zorgde er ook voor dat de recrutering 'naar boven' sterk het karakter kreeg van zelfrecrutering via coöptatieve groepen.

De reactie van de topelites verergerde bovendien een ander probleem. Door de opkomst van nieuwe partijen hadden reeds grote aantallen nieuwe politici hun intrede gedaan in de politiek. Deze waren weinig politiek ervaren en zochten een nieuwe stijl van optreden. Vooral op parlementair niveau trad het nieuwe activisme luidruchtig naar buiten.¹⁹ De intrede van nieuwe leden, gerecruteerd uit de middenelites, versterkte deze ontwikkeling.²⁰

(2) Naar het *electoraat* toe kan men drie soorten

reacties onderscheiden, alle gericht op vergroting van de winstkansen en verkleining van de verlieskansen, die een ongewis electoraal fortuin nu eenmaal biedt.

Ten eerste werden pogingen gedaan om de krachten, vaak nogal verzwakt, te bundelen. De poging om tot 'de Progressieve Drie' te komen, mislukte. De politieke eucumene van het CDA kwam tot stand, voorlopig meer naar vorm dan naar inhoud: de politiek-sociale éénwording van het CDA verloopt met horten en stoten en met veel interne wedijver om de schaarse topposities. De bundeling van krachten, die naar het electoraat toe als facilititeit zou moeten werken, pakte intern vooralsnog ten dele als probleem uit. Aan de partijpolitieke concentratie, die het CDA via fusie realiseerde, droegen de PvdA en VVD via electorale winsten bij (1972 en 1977). Het proces van partijpolitieke fragmentatie uit de zestiger jaren heeft slechts een kort hoogtepunt gekend.

Ten tweede werd de politieke communicatie door de topelites eenzijdig geïntensiveerd en meer publiekelijk gedaan. Kamerleden wedijverden met elkaar waar het ging om vragen stellen, moties indienen, interpellaties houden en hoorzittingen ensceneren. Bewindslieden overvoerden het parlement met radicale en door de achterban geïnspireerde beleidsplannen, die veel publieke discussie kregen, zonder dat de indieners daar steeds aan gebonden konden worden (regeringsnota's zijn formeel vrijblijvend).²¹ De premier kreeg een wekelijks 'praatje' voor de televisie. Partijleiders bleven niet achter en organiseerden persconferenties, petitieën en dergelijke. Het electoraat werd kortom alle kansen gegeven om overtuigd te raken van politieke prestaties van de topelites.²² Waar gefaald was, werd de kwestie van schuld en boete breed uitgemeten, doorgaans ten laste van concurrerende elites.

Ten derden werden culturele campagnes gestart. De verslechterende economische situatie werd aangegrepen om onder de roep 'de sterkste schouders de zwaarste lasten' de inkomensnivellering te propagieren.²³ Naast het beroep op solidariteit was er dat op het nationale of het algemene belang, dat om instemming vroeg met de wensen van de regeringscoalitie. Ogenschijnlijk technische beleidskwesties (zoals bijvoorbeeld grondpolitiek, de vermogensaanwasdeling en de ondernemingsraden) kregen een meer symbolische betekenis toegeschoven, waarbij

zelfs de kabinetskwestie wel gesteld werd. Vanuit de politieke partijen werden de culturele campagnes meer polariserend gevoerd. De PvdA claimde het copyright op 'de rechtvaardiger verdeling van inkomen, kennis en macht'.²⁴ Het CDA concentreerde zich op traditioneel 'Christelijke' items, vooral op het terrein van zedelijkheid. De VVD stelde opnieuw de vrijheidskwestie.

De drie soorten reacties van de topelites naar het electoraat toe liepen per partij niet steeds parallel en synchroon. Zo legde de toegenomen publieke communicatie soms zaken bloot, die de éénwording van de partij of haar culturele campagnes niet ten goede kwamen. Maar bovendien verergerden deze reacties een ander probleem: de betrekkingen tussen de topelites onderling.

(3) Waar onzekerheden en bedreigingen toenemen, nemen ook de rivaliteiten toe tussen de verschillende groepen, die willen voortbestaan.²⁵ Een belangrijk type reactie van de topelites op de druksituatie binnen het politieke systeem, is dan ook gericht op *de andere topelites*, de politieke rivalen.

De rivalen binnen de eigen partij kunnen hier verder buiten beschouwing blijven: de problematiek van de middenelites (PvdA-probleem) en van de gefuseerde elites (CDA-probleem) kwam hierboven reeds aan de orde. Nu gaat het om de politieke rivalen uit de andere partijen.

De eerder genoemde blokvorming, de verhoogde politieke communicatie, en de culturele campagnes kunnen gezien worden als pogingen het electorale fortuin gunstiger te stemmen. Het ging erom een oude aanhang terug te winnen of een nieuwe aanhang te verwerven. Waar in een open markt de competitie toeneemt, is de kans groot dat deze een totaler karakter krijgt. De competitie gaat spoedig niet alleen meer tussen beleidsprogramma's, maar escaleert tot een competitie tussen coryfeeën. De escalatie kan de positie van de tegenstander bedreigen en dus de eigen positie relatief of absoluut versterken. Dat dit ook in zijn tegendeel kan verkeren, geeft aan hoezeer het avontuur van verlies en winst genomen werd.

De persoonlijke polarisatie is recentelijk sterk toegenomen. Aanvankelijk (rond 1972) ontvangen vooral partijen 'non possumus' verklaringen; de adressant was steeds de PvdA. Later worden de verklaringen verzonden naar de individuele rivalen. Zo zou de VVD-leider Wiegels volgens topelites uit an-

dere partijen niet serieus genomen mogen worden, terwijl de CDA-leider Van Agt tijdens het debat over de Mentenzaak 'onbekwaam' heet en tijdens de Kabinetsformatie 1977 'gespeend van verantwoordelijkheidsgevoel'. Tijdens diezelfde formatie moet bijna de gehele CDA-top (Van Agt, Andriessen, Kruisinga) de persoonlijke polarisatie ondergaan. Van hun kant verwijt zij de PvdA-top gebrek aan menselijk fatsoen en een tekort aan democratische gezindheid.

Het samengaan van culturele en persoonlijke polarisatie maakt de verhoudingen tussen de verschillende topelites slecht. De gang van zaken rond de kabinetsformatie 1972 en 1977 is welsprekend genoeg. De politieke vocabulaire is emotioneel geschakeerd. Bittere verwijten wisselen zalvende woorden af.

Ook in andere opzichten kan de recente kabinetsformatie beschouwd worden als een hoogtepunt van persoonlijke en culturele polarisatie. De verkiezingsuitslag wordt mythologisch uitgelegd.²⁶ Het zou duidelijk zijn dat 'de kiezers een progressief kabinet willen', dat 'Den Uyl premier moet zijn', dat 'een PvdA-meerderheid binnen het kabinet legitiem is', dat 'het kiezersvolk elke andere uitkomst niet zal begrijpen'. Van de drie conflictpunten tijdens de eerste vijf formatiemaanden bleek de programmatische overeenstemming tussen PvdA en CDA nog het geringste probleem te zijn. Zetelverdeling en persoonskeuze waren de grootste problemen. Bij de persoonskeuze kwamen diepe grieven over en weer naar voren. De strijd om de zetelverdeling lijkt te betekenen dat binnen sommige partijen bewindslieden minder dan vroeger beschouwd worden als gevolmachtigden van hun partij en fractie en meer als mandatarissen daarvan (waarbij partij en fractie onderling strijden om de rol van mandans), die geacht worden als blok te stemmen in de ministerraad.²⁷ Dit is indicatief voor de druk vanuit de eigen geleerden op de topelites.

Vanuit een electorale strategie kunnen topelites met elkaar polariseren, maar in een stelsel van uitsluitend minderheden moeten zij vroeg of laat tot samenwerking overgaan. Hoe contradictor de beide handelingen zijn, moge blijken uit de voornoemde kabinetsformaties (1972 en 1977). Topelites, die elkaar ook persoonlijk bestreden hebben, komen moeilijk tot samenwerking; topelites, die ooit samengewerkt hebben, blijken onder druk van de electorale nood tot persoonlijke polarisatie te kun-

nen overgaan. Een bestaande samenwerking verzacht niet zozeer het polariserend gedrag, maar soms wel de consequenties ervan. Zo werd de minister van Justitie Van Agt tijdens het Mentendebat wel onbekwaam genoemd door de PvdA, maar niet vervolgens per motie van wantrouwen tot aftreden uitgenodigd (hetgeen hijzelf wel voorstelde).

De contradictie tussen polarisatie en coöperatie werkt ook door in de spelregels tussen de toppolitici. Bepaalde spelregels, die na 1965 veranderd leken te zijn, keren vanaf 1972 min of meer terug of ondergaan verdere verandering. Geheimhouding wordt opnieuw ontdekt als een onmisbare code om compromissen te bedenken voor onderlinge crises en voor beleidsproblemen. De nadruk op een 'kritische politiek' verzwakt en maakt plaats voor een meer symbolische politiek; zowel de onderlinge meningsverschillen als de verslechterde economie bemoeilijken een meer zakelijke politiek, zoals die in de verzuilingsperiode, en dwingen tot meer symbolische outputs. Papieren beleidsplannen worden wel als beleidsprestaties gepresenteerd. De oude spelregel van depolitiserend, die na 1964 afgezworen leek te zijn, keert weer enigermate en meer selectief terug. Sommige waarden blijven gepolitiseerd (bijvoorbeeld: abortus; vermogensaanwasdeling). Andere waarden lijken minder sterk naar voren geschoven te worden (bijvoorbeeld milieu; volkshuisvesting). De toppolitici kunnen of willen kennelijk niet nog meer opgevoerde beleidskwesties verdragen. De oude spelregel van 'de regering regeert' werd na 1965 onmogelijk te hanteren vanwege de opkomst van nieuwe machtscentra: binnen de politieke partijen, binnen het overheidsbestuur, bepaalde pressiegroepen, vele actiegroepen. Spoedig pogen de toppolitici informele coalities daartussen te smeden. Een partijpolitiek benoemingenbeleid ten aanzien van departementen, adviesorganen, etcetera komt daarbij soms goed te pas.

(4) Tot slot zijn er de reacties van de topelites op de ernstige politieke druk in de *beleids sfeer*. Omdat die druk bepaald wordt door een ongunstige ratio tussen beleidsverwachtingen en beleidsmogelijkheden, zijn er vooral twee typen reacties mogelijk.

Ten eerste wordt vanaf 1973 in toenemende mate gepoogd de hooggespannen beleidsverwachtingen te verlagen. Temidden van 'de oliecrisis' verkondigt de premier dat de welvaart van weleer nooit meer terugkomt en hij herhaalt dat tot in 1977.²⁸ Rege-

ring, fracties en partijen actualiseren hun lijstjes van beleidswensen, dat wil zeggen zij stellen ze bij en dunnen ze uit. Juist op dit punt wordt tussen de topelites weinig geconcurrereerd en gepolariseerd: men is het er kennelijk over eens dat verlaging van de beleidsverwachtingen ieders belang is.

De regerende toppolitici pogen ten tweede de beleidsmogelijkheden te vergroten door cliëntgroepen om meer inschikkelijkheid te vragen en door versnelde mobilisatie van hulpmiddelen. Burgers en pressiegroepen worden gevraagd loyale steun te geven in de noodsituatie: 'solariditeit met de zwakkeren in de samenleving', afzien van looneisen, aanvaarding van bezuinigingen op het overheidsbudget, etcetera. Meer immateriële beleidswaarden moeten de plaats innemen van de meer materiële, waarom aanvankelijk gevraagd was.

Hulpmiddelen worden versneld gemobiliseerd om nog iets van de hooggestemde beleidsplannen waar te maken. Baten uit het aardgas worden snel en op voorhand besteed. Een Machtigingswet moet weerstrevende pressiegroepen tijdelijk in het gareel brengen.²⁹ Via partijpolitieke benoemingen wordt gepoogd de diverse onderdelen van de staatsmachine te bewaken. En voorafgaande aan de verkiezingen wordt door sommigen reeds een 'meerderheidsstrategie' aangekondigd. Al deze en andere varianten van pogingen tot machtsconcentratie moeten de druk op het beleidsproces verlichten.

Politieke restauratie?

Politieke restauratie wordt hier omschreven als de *poging tot herstel van cruciale elementen van de verzuilingspolitiek, zoals die eertijds op eliteniveau gevoerd werd.*³⁰ Die elementen zijn hierboven beschreven. Over hun aanwezigheid bleek tussen de verschillende auteurs weinig verschil van mening te bestaan; wel echter over hun verklaring en relatieve betekenis. Twee interpretaties of modellen werden geschetst: die van pacificatie en die van politieke controle. De vraag of in Nederland nu sprake is van restauratieve tendensen op eliteniveau kan dus langs tenminste twee wegen tentatief beantwoord worden.

Vat men restauratie op als terugkeer naar de *pacificatiepolitiek*, dan moet men de vraag negatief beantwoorden. De maatschappelijke verhoudingen zijn nu fundamenteel anders, meer pluralistisch dan vroeger. Niet de massa is nu scherp verdeeld en zou

gepacificeerd moeten worden, maar bepaalde elites zelf zijn onderling zeer verdeeld en zouden pacificatie behoeven.³¹ Centrifugale krachten zijn niet zo zeer werkzaam op massaniveau als wel op eliteniveau. Het meest duidelijk komt dit tot uitdrukking in de beleids sfeer: in het algemeen wordt nu op massaniveau over allerlei beleidszaken veel gematigder en minder gepolariseerd gedacht dan op eliteniveau.³² Ook bij meer specifieke politieke gebeurtenissen blijkt dat het geval te zijn: de laatste constructie van een PvdA-CDA-D'66 kabinet in november 1977, die voor bepaalde topelites van de PvdA onverteerbaar was, bleek voor haar kiezersaanhang in grote meerderheid aanvaardbaar te zijn.³³ Er is in Nederland kennelijk een scherpe kloof ontstaan tussen massacultuur en elitecultuur.³⁴

Het tweede perspectief is dat van *politieke controle*. Kern van dat model was dat topelites pogen hun positie veiliger te stellen door maatschappelijke tegenstellingen te stimuleren. In de eerste jaren van de verzuilingsperiode speelden zij daartoe in op een reeds aanwezige maatschappelijke verdeeldheid, die zij voortdurend accentueerden en tot verzuilde bastions omvormden. Gebeurt dat ook nu? Wordt inderdaad door de topelites gepoogd een maatschappelijke verdeeldheid te accentueren en te fixeren? Eerder is gesteld dat de huidige samenleving anders dan vroeger niet scherp in kampen is verdeeld. Maatschappelijke verscheidenheid is er echter volop, maar zij is pluralistisch van aard. Dat betekent dat de verschillende maatschappelijke culturen en structuren elkaar doorkruisen en niet met elkaar samenvallen. De meeste leden van de samenleving staan bloot aan uiteenlopende culturele stimuli en aanvaarden dat. Zij maken bovendien deel uit van uiteenlopende groepen, die onderling soms sterk wedijveren.

Een restauratie van de verzuilingspolitiek, opgevat in termen van politieke controle, zou impliceren dat de topelites pogen het proces van pluralisering te hinderen en om te buigen in de richting van meer gesegmenteerde groepsvorming.

Het belangrijkste mechanisme, waarmee dit nagestreefd kan worden, is dat van de culturele polarisatie.³⁵ Langs de weg van culturele beïnvloeding (propaganda, voorlichting, indoctrinatie, scholing, enzovoorts) kan men trachten gesegmenteerde subculturen te vormen, om die vervolgens structureel in te bedden en te bewaken.

Hierboven is gesteld dat er vooral sinds 1972 in toenemende mate cultureel gepolariseerd wordt door de topelites. Vooral de meer immateriële waarden beleven een nieuwe bloei en worden respectievelijk socialistisch ('progressief'), christelijk en liberaal genoemd.³⁶

Waarom de meer materiële waarden minder benadrukt worden, is om twee redenen verklaarbaar. Ten eerste sorteren deze in een stagnerende economie minder gemakkelijk en minder waarneembaar succes. De politieke leiders zouden dan te zelden kunnen bogen op beleidsprestaties. Ten tweede zijn de drie grote partijen juist in sociaal-economisch opzicht nogal heterogeen geworden.³⁷ De samenstellende delen van het CDA omvatten omvangrijke groepen uit alle sociale lagen. De PvdA heeft de laatste jaren veel kiezers en aanhang verworven uit juist de hogere sociale strata. Voor de VVD geldt juist het omgekeerde: meer dan voorheen trekt zij uit lagere sociale strata (in het bijzonder uit de middenlagen) kiezers en aanhang aan. Polarisatie van juist materiële waarden zou binnen de partijen zeer centrifugaal kunnen uitwerken.

Naar de precieze motieven van de topelites om culturele polarisatie te bedrijven, moet men (zoals bij elk motief) raden. Aan de polarisatie kan men wel bepaalde functies of effecten onderkennen, die de topelites ten goede komen:

- (1) de culturele polarisatie kan de identiteit van de eigen partij versterken en daardoor de interne eenwording (CDA-belang);
- (2) de culturele polarisatie kan gevoelens van bedreiging door rivaliserende ideologieën versterken en daardoor de eenheid van de eigen gelederen vergroten (PvdA-belang);
- (3) de culturele polarisatie kan delen van het electoraat mobiliseren tot steun en daardoor zetelwinst opleveren;
- (4) de culturele polarisatie kan de electorale verhoudingen op massaniveau bevriezen en daardoor de electorale stabiliteit versterken;
- (5) de culturele polarisatie kan, wanneer de maatschappelijke verscheidenheid inderdaad meer de vorm van gesegmenteerd pluralisme krijgt, de 'natuurlijke vraag' naar leiderschap, dat de tegenstellingen moet overbruggen, (weer) versterken.

Aldus beschouwd kan de culturele polarisatie aan de bedreigingen van zowel de persoonlijke als de positionele stabiliteit van de topelites een tegenwicht

bieden. De problematische middenelites moeten de partijgelederen helpen sluiten. De eenwording van gefuseerde partijen kan door de externe druk van de culturele polarisatie versneld worden. Stemmislagers en thuisblijvers onder het electoraat worden geprikkeld vastere electorale voorkeuren te vormen. Het mechanisme van culturele polarisatie leidt kortom tot positioneel en persoonlijk hechter verankerde topelites. Als zodanig kan de culturele polarisatie aangemerkt worden als een restauratieve tendens in de hedendaagse Nederlandse politiek.³⁸

Vooruitzichten

De voor de topelites positieve effecten van de culturele polarisatie, die hier losgemaakt zijn van de eventuele motieven van de topelites, suggereren een grote rationaliteit. Wat evenwel op het ene analyse-niveau of binnen de ene context rationeel mag lijken, behoeft dat op het andere niveau of binnen de andere context niet te zijn. De culturele polarisatie lijkt gunstig te zijn voor de stabiliteit van de topelites, maar is zij ook gunstig voor andere cruciale elementen van het politieke proces? Tenminste drie twijfels kunnen hier worden uitgesproken.

Ten eerste leert de praktijk dat er een spanning bestaat tussen enerzijds polarisatie en anderzijds *coöperatie* tussen topelites. De culturele polarisatie kan gemakkelijk vermengd worden met een persoonlijke, zoals recentelijk bleek. Maar ook zonder dat kan de culturele polarisatie de noodzakelijke coöperatie bemoeilijken.

Omdat Nederland vooralsnog een land van politieke minderheidsgroeperingen is, zullen de topelites tot coalitievorming genoodzaakt blijven en dus vroeg of laat hun gepolariseerde stellingen enigermate dienen te verlaten.³⁹ De polarisatie heeft duidelijk een optimum. In de verzuilingspolitiek werd het optimum daar bereikt, waar de topelites in geheim beraad compromissen sloten, die door de verzuilde achterban zonder veel discussie aanvaard werden.

De tweede twijfel betreft het effect van de culturele polarisatie op de beleids sfeer. De polarisatie brengt bepaalde waarden scherp onder de publieke aandacht. Vroeg of laat zullen deze in beleidsprestaties dienen te worden omgezet. De polarisatie legt kortom een *extra beleidslast* op het politieke stelsel.⁴⁰ Juist over de gepolariseerde waarden zullen compromissen moeilijk te sluiten zijn. Omdat de polari-

satie vooral meer immateriële waarden betreft, zijn evenwel twee relativeringen van de beleidslast op hun plaats. Ten eerste leiden de immateriële waarden de aandacht af van de meer materiële, die juist in een stagnerende economie zo moeilijk realiseerbaar zijn. Elders heeft dus een verlichting van de beleidslast plaats. Ten tweede is de realisatie van meer immateriële waarden moeilijker meetbaar dan die van meer materiële waarden. De toppolitici kunnen zelf betrekkelijk subjectief 'beleidsprestaties' uitroepen. Bovendien kan, waar prestaties duidelijk uitblijven, de schuld daarvan op de tegenstrevende elites van de rivaliserende partijen geschoven worden. Er ontstaat dan een spiraal van polarisatie: na de waarden wordt ook de schuldvraag gepolariseerd.

De derde twijfel betreft de *reacties van de samenleving* op de culturele polarisatie. Zal het electoraat 'partij kiezen?' Zullen de door de toppolitici uitgedokterde compromissen geaccepteerd worden? In de verzuilingsperiode werd dat relatief spontaan gedaan. De spontaniteit berustte echter niet op de kwaliteit van de compromissen, want die kwam juist nauwelijks in discussie. Veeleer berustte zij op de politiek-sociale controle binnen de zuil, waardoor een heersend klimaat van diffuse steun en van volgzzaamheid gecreëerd werd. Juist die gesloten zuilstructuur ontbreekt echter heden ten dage. De topelites kunnen cultureel polariseren, maar zij missen vooralsnog het gesloten en fijngevoerde netwerk van controlerende structuren, dat in de verzuilingsperiode wel ten dienste stond. Er zijn nu minder mogelijkheden voor politiek-sociale controle. Tenzij op de culturele polarisatie ook een structurele segmentering van de samenleving volgt, zullen de huidige topelites voorlopig sterk afhankelijk zijn van de mate waarin burgers en groepen bereid zijn hun doen of laten als juist te aanvaarden (legitimitéitsaspect) en van de mate waarin burgers en groepen weerwerk kunnen leveren (invloedsaspect). Gezien de opvallende spanning tussen elitecultuur en massacultuur kan men het legitimitéitsaspect somber beoordelen. Het invloedsaspect lijkt bepalender te zijn. Dat zou een geheel ander soort 'consociational democracy' impliceren, niet gebaseerd op een voortdurende consensusvorming of pacificatie tussen de topelites onderling (waarvoor Lijphart en Daalder de term gebruiken), maar gebaseerd op een voortdurende consensusvorming tussen enerzijds topelites en ander-

zijds burgers en vooral (pressie-)groepen uit de samenleving. Gegeven de tegenstellingen tussen elites en massa lijkt dat een moeizaam en conflictueus proces te worden.

Conclusie

Tenminste twee verschillende visies op de periode van de politieke verzuiling in Nederland blijken er te bestaan. De eerste zoekt de verklaring van de politieke orde op massaniveau, de tweede ook op eliteniveau. De feitelijke veranderingen van de Nederlandse politiek lijken op beide niveaus te hebben plaatsgehad: tussen 1965 en 1972 vooral op massaniveau, nadien vooral op eliteniveau. De ontzuiling heeft het electoraal gedrag gedestabiliseerd en het maatschappelijke activisme gestimuleerd. De topelites werden in hun voortbestaan zowel positioneel als persoonlijk bedreigd. Vooral na 1972-73 zijn zij op deze bedreigingen actief gaan reageren. De reacties richtten zich op de middenelites, op het electoraat, op de rivaliserende topelites en op de beleids sfeer. In dit complex van reacties kan een grondtoon van culturele polarisatie onderkend worden. Deze specifieke polarisatie kan de stabilisering van de topelites, in zowel positionele als persoonlijke zin, ten goede komen. Als zodanig duidt deze polarisatie op restauratieve tendensen in de hedendaagse politiek. Of deze tendensen het beeld van de Nederlandse politiek voor de komende jaren zullen gaan bepalen, is vooralsnog aan twijfel onderhevig. Kan naast de polarisatie de nodige coöperatie opgebracht worden door de topelites? Kan het beleidsproces de polarisatie verdragen? En zullen burgers en groepen in de samenleving zich bij de culturele polarisatie aansluiten ofwel een pluralistische variant van 'consociational democracy' verlangen? Het Nederlandse politieke stelsel lijkt nog dynamische jaren tegemoet te gaan: culturele polarisatie tussen de elites onderling en een grote culturele afstand tussen elites en massa.

Noten

¹ A. Lijphart: *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1976 (tweede editie); H. Daalder: *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen, 1974. Belangrijke artikelen vindt men in K. McRae (ed.), *Consociational Democracy*, Ottawa, 1974. Verder zie men R. Steininger: *Polarisierung und Integration* (eine vergleichende Untersu-

chung strukturellen Versäulung der Gesellschaft in den Niederlanden und in Österreich), Meisenheim am Glan, 1975 en E. A. Nordlinger: *Conflict regulation in divided societies*, Cambridge, Mass., 1972.

² Lijphart: *Verzuiling*, op. cit., hoofdstuk 8.

³ Lijphart: *Verzuiling*, op. cit.

⁴ Hoewel Lijphart daar niet op ingaat, kan men de burgers niet minder verstandig achten: (1) zij hullen zich in apartheid en verkleinen daardoor de conflictkans, en (2) zij geven de topelites speelruimte en vergroten daardoor de compromiskans.

⁵ H. Daalder, The Netherlands, in R. Dahl (ed.): *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, 1966, blz. 188-236 alsmede H. Daalder: The consociational democracy theme, in *World Politics*, 1974, blz. 604-621 en H. Daalder: On building consociational nations, in K. McRae (ed.): *Consociational democracy*, op. cit., blz. 107-124.

⁶ Vooral historici volgen dit spoor van interpretatie. Zie bijvoorbeeld Th. van Tijn en I. Schöffers in hun bijdragen aan *Vaderlands verleden in veelvoud*, Den Haag, 1975. Men zie ook de discussie tussen M. Fenne- ma en A. Lijphart in *Acta Politica*, 1976, blz. 54-85. De Canadees-Nederlandse politicoloog I. Scholten bereidt momenteel een publicatie voor, waarin de these van politieke controle centraal staat.

⁷ Dit impliceert niet dat verdeeldheid de enige factor van elitisme zou kunnen zijn. Voor andere mogelijke factoren zie men M. P. C. M. van Schendelen (red.): *Kernthema's van de politicologie*, Meppel, 1976, hoofdstuk 5.

⁸ Dat zou een wel zeer naakte machtstheorie opleveren, die weinig geldig lijkt omdat men dan in elitistisch determinisme zou vervallen.

⁹ Lijphart: *Verzuiling*, op. cit., hoofdstuk 1 en 13.

¹⁰ Daalder: *Politisering*, op. cit., blz. 37-78; Verder zie men B. Middel, Driestromenland in de Nederlandse politiek, in: *Intermediair*, 23 december 1977 en het boekje van J. Obler, J. Steiner and G. Dierickx: *Decision-making in smaller democracies: the consociational 'burden'*, London, 1977.

¹¹ Het lijkt alsof de notie van volkssoevereiniteit zelfs in de analyse doorwerkt: het volk is primair, de elites zijn secundair.

¹² Het verschijnsel dat middenelites binnen de relatie elite en massa extremiseren en enigermate de topelites meetrekken, is vrij algemeen en wordt verklaard in de 'curvilineaire theorie' van activisme binnen politieke partijen.

¹³ Voor gegevens zie men M. P. C. M. van Schendelen, Groei en achtergronden van parlementair activisme, in *Beleid en Maatschappij*, 1974, 4, blz. 211-220.

¹⁴ Een welvaartsstaat is een staat die gekenmerkt wordt door een relatief hoog niveau van welvaart, geïndiceerd

door zowel nationaal inkomen als een min of meer gelijkmatige verdeling daarvan over de leden van de samenleving. Een verzorgingsstaat is een staat die gekenmerkt wordt door een actieve rol van de staatsorganen bij zowel de voortbrenging als de verdeling van het nationaal product. Een verzorgingsstaat is niet per se een welvaartsstaat (bijvoorbeeld: vele feodale staten); een welvaartsstaat is niet per se een verzorgingsstaat (bijvoorbeeld de Verenigde Staten).

¹⁵ Inclusief het arenamodel van de politiek. Zie daarover U. Rosenthal en M. P. C. M. van Schendelen, Statuspolitiek als vraagstuk van politicologisch onderzoek, in *Acta Politica*, 1975, 3, blz. 255-276. Over de te hoge beleidsverwachtingen in de verzorgingsstaat zie men H. Daudt, De politieke toekomst van de verzorgingsstaat, in *Beleid en Maatschappij*, 1976, 7, blz. 175-189 (ook opgenomen in de binnenkort te verschijnen bundel *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978).

¹⁶ Men kan hierbij opmerken dat het ook een prestatie is om in economisch slechtere tijden te voorkomen dat de overheidsvoorzieningen afgeslankt worden. Dat moge juist zijn, maar dat vermindert op zich niet de druk tot presteren. Of de omgevingsdelen van de topelites inderdaad zo begripvol zijn voor de geringere beleidsmogelijkheden is bovendien vooralsnog de vraag. Waar de 'koek' niet meer veel groter wordt, zal er eerder een 'zero-sum' situatie ontstaan, waarin groepen prestaties blijven eisen, doch nu duidelijker ten koste van andere groepen.

¹⁷ Hoewel het een taboe is, zou men ook kunnen wijzen op politieke benoemingen van hoogleraren op universiteiten. Dat heeft echter meer een aspect van beloning bij (of voor?) hun uittreding uit de politiek. Uit respect voor het taboe zullen hier geen namen geopperd worden.

¹⁸ Voor gegevens zie men M. P. C. M. van Schendelen en R. N. G. van der Paardt: De Tweede Kamer als carrièrekanaal, in *Beleid en Maatschappij*, 1975, 2, blz. 50-59.

¹⁹ Voor gegevens zie men M. P. C. M. van Schendelen: Groei en achtergronden, op. cit. Vooral die activiteiten die in de openbaarheid gedaan worden, namen sterk toe (vragen, moties, interpellaties, hoorzittingen).

²⁰ Vooral de PvdA moet het in veel publicaties ontgelden. Over het amateurisme binnen de PvdA zie men L. Hoffman, *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 13-11-1975 en 21-05-1976, alsmede W. Gortzak: Tussen regering en achterban, in *Socialisme en Democratie*, 1976, 7, blz. 345-359. Over populistische tendensen binnen de PvdA zie men H. J. A. Hofland, *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 28-11-1975 en B. Tromp: Socialisme, organisatie en democratie, in *Socialisme en Democratie*, 1976, 4, blz. 155-172. Over de noodzaak intern enige orde op zaken te stellen zie men A. Vondeling, *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 4-11-1977.

²¹ Zie voor gegevens over toename van beloftes en plannen M. P. C. M. van Schendelen: Regeringsnota's, de conferentiedemocratie van regering en parlement, in *Beleid en Maatschappij*, 1976, 3-4, blz. 82-88 alsmede M. P. C. M. van Schendelen: De troonredes van 1969-1975, wat is gepresteerd?, in *Beleid en Maatschappij*, 1976, 9, blz. 224-234.

²² Voor een recent staaltje zie men M. P. C. M. van Schendelen: Programma's en prestaties, in *Intermediair*, 4-11-1977, blz. 39.

²³ Zie M. P. C. M. van Schendelen: *Analyse van wetgeving; systematiek en case-study (De Machtigingswet 1974)*, Rotterdam, 1977 (nog niet gepubliceerd), waar crisis wordt opgevat als probleem en als facilititeit.

²⁴ Met name de twee grote partijen (PvdA en CDA) stellen zich op als *pastorale partijen*. Een fraai voorbeeld van een pastoraal leider, die voor zijn 'kudde' een nieuwe 'weide' meent te zien, is oud-premier Den Uyl, die in een recent interview verklaart: 'Ik verbaas me over mijn eigen engagement. Daar komt bij dat mijn denken niet stilstaat. Ik meen ongeveer te weten welke richting onze maatschappij op zou moeten'. Zie *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 30 november 1977.

²⁵ Binnen een groep kunnen ze een verschillend effect hebben: van toenemende rivaliteit tot juist meer interne cohesie vanwege de externe druk. Wat gebeurt is vooral afhankelijk van de mogelijkheden voor de groep om de spanningen op anderen wel (cohesie) of niet (rivaliteit) af te wentelen.

²⁶ Mythe in de betekenis die G. Sorel daaraan geeft: een 'moyen d'agir sur le présent'.

²⁷ J. van den Berg, *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 1-07-1977 plaatst kritische kanttekeningen bij dit fenomeen. Nog feller is over de min of meer vergelijkbare Canadese situatie van bloc-voting J. March: *The Myth of Parliament*, Englewood Cliffs, 1974.

²⁸ J. M. den Uyl: Die tijd komt nooit meer terug, in *En toch beweeg het ...* (bundel Socialisme en Democratie), Deventer, 1977, blz. 227-238.

²⁹ Noot 23 supra.

³⁰ Het begrip is waarde-neutraal en impliceert geen goedkeuring of afkeuring. Voor de term en vele halfsynoniemen zie men R. A. Kann: *The problem of restoration* (a study in comparative history), California 1967, blz. 408-418. De auteur geeft zelf ook een definitie van politieke restauratie: 'reestablishment of a state of political and social affairs that was upset by previous revolutionary change' (blz. 3 t.p.). Deze definitie is rijkelijk vaag: wat is een 'state of affairs'? wat is het criterium voor 'revolutionary change'?

Ook anderen hebben, voornamelijk in de weekbladers, recentelijk definities of omschrijvingen gegeven van politieke restauratie. Om uiteenlopende redenen zijn die

definities weinig bruikbaar of zinvol. Het gaat hier om de volgende auteurs en omschrijvingen: (1) B. Tromp in *Vrij Nederland* van 24-12-1977 omschrijft restauratie afwisselend als verrechtsing en conservatisme op massaniveau en als neergang van het socialisme op eliteniveau. Afgezien van de geringe consistentie tussen deze omschrijvingen, zijn ze weinig zinvol omdat (a) het massaniveau niet zonder meer als argument gebruikt mag worden voor kwalificaties van het eliteniveau en (b) omdat een definatorische gelijkstelling van restauratie en neergang van het socialisme geen enkel verder inzicht oplevert; (2) H. J. A. Hofland in *Haagse Post* van 24-12-1977 schakelt restauratie simpelweg gelijk aan opkomst van het CDA. Zoals in het geval van Tromp levert dit etikettenspel geen inzicht op. (3) B. Middel in *Intermediair* van 23 december 1977 vat restauratie vooral op als matiging van de politieke cultuur van de massa. Het bezwaar hiertegen is dat dit niet zonder meer relevant behoeft te zijn voor het politieke proces. (4) H. van den Doel in *Haagse Post* van 24-12-1977 tot slot vat restauratie vooral op als een ombuiging van het overheidsbeleid in de richting van meer ongelijkheden, althans minder gelijkheden. Restauratie, reactie en conservatisme worden door hem op één lijn gesteld. Nog afgezien van de onnavolgbaarheid van zijn conclusie ('het sprookje van de restauratie') is vooral de gelijkstelling van de drie termen bezwaarlijk omdat zij analyse-niveau's door elkaar haalt (massa versus elites) en omdat zij via het etikettenspel leidt tot het slechts benoemen van conservatieve ('niet-progressieve') waarden als reactionaire en restauratieve.

³¹ Uitermate inspirerend is de soortgelijke analyse van R. Stiefbold over Oostenrijk, opgenomen in M. O'Heisler (ed.): *Politics in Europe*, New York, 1974, blz. 117-177.

³² Zie onder meer G. Irwin en J. Thomassen: Issue consensus in a multiparty system, in *Acta Politica*, 1975, 4, blz. 389-420. Het gaat hier om beleidsvoorkeuren. Ook uit de diverse *Nationale Kiezers onderzoeken* komt een gematigd beeld over 'de belangrijkste beleidsproblemen' naar voren.

³³ Het betrof een enquête voor de VARA. Zie *Volkskrant*, 5-11-1977.

³⁴ Evenzo Stiefbold, op. cit. De scherpe kloof zou het fenomeen van het politiek cynisme op massaniveau nader kunnen verklaren. Zie U. Rosenthal en M. P. C. M. van Schendelen: Politiek zelfvertrouwen, wantrouwen en cynisme, in *De Nederlandse Kiezer 1977*, Voorschoten, blz. 33-45.

³⁵ In dictatoriale stelsels staan meer directe mechanismen ter beschikking.

(Vervolg blz. 76)

uit blijkt onder andere het volgende.

Van de participanten uit de voorontwerpfase (1975; N = 197) met een lager of lager voortgezet opleidingsniveau is 59 procent voorstander van slechts matige concentratie, van de participanten met een middelbaar opleidingsniveau 41 procent en van die met een hoger opleidingsniveau 30 procent (Percentageverschil tussen lager en lager voortgezet niveau en hoger is -29). Bij de bevolking van 18-70 jaar uit Midden-Gelderland (N = 666) kon, overigens op basis van andere vraagstelling, eenzelfde tendens geconstateerd worden: percentageverschil -23. Dit gold ook voor participanten uit de proffamafase (1973; N = 408): percentageverschil -11.

Omgekeerd blijkt ook dat naarmate het opleidingsniveau hoger is, het percentage personen dat voorstander is van sterkere concentratie hoger is. Dit is voor de hand liggend. Enkele voorbeelden. Van de participanten uit de voorontwerpfase met een lager of lager voortgezet opleidingsniveau kiest 14 procent voor sterkere concentratie en van die met een hoger dan middelbaar niveau 39 procent: percentageverschil +25. De samenhang gaat bij de bevolking van 18-70 jaar in dezelfde richting; eveneens +25. Voor gegevens over beroepsniveau zij verwezen naar genoemde publicatie.

²⁴ Korsten en Kropman (1976).

(Vervolg van blz. 54)

³⁶ Zie voor de PvdA bijvoorbeeld K. Bastianen: Het ethisch reveil van Den Uyl (interview met Den Uyl), *Volkskrant*, 30-10-1976. In de *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 29-10-1977 somt J. van den Berg een aantal culturele items op die binnenkort gepolariseerd zouden kunnen worden.

³⁷ Zie de diverse *Nationale Kiezersonderzoeken*, waar stemgedrag afgezet wordt tegen sociale klasse, inkomen en dergelijke.

³⁸ Vanwege de eerdergenoemde beperking tot elitegedrag is hiermee uiteraard geen uitspraak gedaan over andere, laat staan alle aspecten van de huidige Nederlandse politiek. Zo zijn tegentendensen op enige termijn denkbaar. De vraag is ook hoe effectief de restauratieve tendens, zoals hier opgevat in termen van *elitepogingen*, zal zijn. Tot slot zij opgemerkt dat het verschijnsel van de actieve elites, zoals hier beschreven, verre van 'abnormaal' is; eerder geldt dat voor het kortstondige verschijnsel van de passieve en aarzelende elites.

³⁹ Tenzij ons kiesstelsel spoedig sterk gewijzigd wordt, hetgeen niet te verwachten is. Feit blijft echter dat het huidige evenredigheidsstelsel, ondanks zijn vele voordelen, als nadeel heeft dat de partijpolitieke fragmentatie gemakkelijk extreme vormen aanneemt en daardoor de consensusvorming tussen de elites (kabinetsformatie, beleidsvoering) tot een bijna onhanteerbaar probleem maakt.

⁴⁰ Men zie hierover H. Daudt, 'De politieke toekomst', *op. cit.*

(Vervolg van blz. 65)

Noten

¹ *Ontwerp-Kaderwet specifiek welzijn*, Tweede Kamer zitting 1976-1977, 14493, nr. 3, blz. 9.

² F. H. van der Burg, *Prae-advies Nederlandse Juristen Vereniging*, 1977, blz. 19.

³ *Rapport van de beraadsgroep Knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving*, Tweede Kamer zitting 1973-1974, 12968.

⁴ Stcrt. 1977, nr. 143.

⁵ Stcrt. 1977, nr. 129.

⁶ Stcrt. 1977, nr. 92.

⁷ Stcrt. 1977, nr. 69.

⁸ Stcrt. 1977, nr. 13.

⁹ M.v.T., blz. 16.

¹⁰ M.v.T., blz. 14.

¹¹ M.v.T., blz. 25.

¹² Stcrt. 1977, nr. 136.

¹³ J. W. van der Dussen, in *Openbare Uitgaven 1977*, blz. 148.

¹⁴ a.w., blz. 149.

¹⁵ F. C. J. Nuyten, in *Bank en Gemeente 1977*, blz. 78.

¹⁶ *Eindrapport van de Commissie van advies inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen*, Staatsuitgeverij 1977.