

**TPE 3e jaargang nummer 1**  
**verschijningsdatum: mei 1979**

**Korte inhoudsopgave:**

John Hagedoorn Een verkenning van het technologie- en innovatiebeleid in Nederland in de jaren '70	6
Jörg Goldberg Economische crisis en crisistheorie — een kritisch overzicht van recente Westduitse literatuur —	37
Corina van Arnhem, Hans Keman Partijkontrolle en overheidsbeleid	57
Tim Flesseman Ideologie en politiek in 'Kapitalisme en burgerlijke staat'	87
Ekonomien tegen Bestek '81	103
Boekbespreking	109
Register van de eerste en tweede jaargang	112

# PARTIJKONTROLE EN OVERHEIDSBELEID\*

Corina van Arnhem\*\*  
Hans Keeman

## 1. Inleiding

In gesprekken over de politiek hoort men vaak de volgende vragen: waarom zou je eigenlijk nog gaan stemmen; maakt het enig verschil of je op een rechtse of linkse politieke partij stemt; kan de overheid maatschappelijke problemen, zoals de werkloosheid, effectief bestrijden of kan zij slechts wat rommelen in de marges gezien de bestaande economische situatie? In deze vragen klinkt de twijfel door, die men heeft over de reële invloed van politieke partijen op zowel de totstandkoming als de uitkomsten van het overheidsbeleid. Hoewel het een van de taken van de politikologie zou moeten zijn om dergelijke vragen te beantwoorden, is er tot op heden in ons land nog weinig gedaan aan theorievorming over en aan onderzoek naar de mate van invloed van politieke partijen op het overheidsbeleid.<sup>1</sup> Het is derhalve van belang dat er op dit terrein meer theoretisch en empirisch werk verricht wordt. Daar is niet alleen de politikologie mee gebaat, maar zijn ook de deelnemers in het politieke proces mee geholpen, omdat het hun inzicht in de mogelijkheden van het politieke handelen vergroot.

Politikologen die zich met genoemde materie willen bezighouden, dienen om te beginnen de internationale literatuur op dit gebied kritisch door te nemen.

\* Dit artikel vormt de basis van een onderzoek, dat de auteurs gestart zijn naar de plaats, de rol en het optreden van de PvdA in de na-oorlogse politieke verhoudingen, met bijzondere aandacht voor de invloed die deze partij uitoefende op de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Dit onderzoek maakt deel uit van een internationaal project onder de titel 'Party-differences and public policy', onder auspiciën van de European Consortium for Political Research. Bij de totstandkoming van dit artikel hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de op- en aanmerkingen van F.G. Castles en G.J. Schotsman. De inhoud van dit artikel blijft geheel voor onze verantwoordelijkheid.

\*\* De auteurs zijn wetenschappelijk medewerker aan de Subfakulteit der Algemene Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.

1. Hoewel de Nederlandse politikologen weinig aandacht besteed hebben aan het verband tussen politieke partijen en overheidsbeleid, hebben zij wel onderzoek gedaan naar politieke partijen en overheidsbeleid afzonderlijk. Zo gaat Van Schendelen in zijn dissertatie, *Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging*, Rotterdam, 1975, wel in op de formele en institutionele aspecten van de parlementaire besluitvorming, maar niet op de consequenties, die deze besluitvorming voor het beleid heeft. Dit geldt ook voor A. Hoogerwerf, *Beleid belicht*, (2 delen), Alphen aan den Rijn, 1972, (zie hieruit met name deel I, par. 1 en 3).

De laatste tien jaar zijn namelijk talloze publikaties verschenen, waarin de oorzaken en de gevolgen van het overheidsbeleid beschreven en verklaard worden. Onderzocht is bijvoorbeeld wat de diverse nationale overheden spenderen aan het onderwijs, aan de woningbouw, aan de sociale voorzieningen, aan de kulturele voorzieningen, aan de bescherming van het milieu en aan de defensie; wat de oorzaken zijn van de verschillen in de overheidsuitgaven tussen landen of in één bepaald land door de jaren heen; en welke gevolgen het overheidsbeleid heeft voor het wel en wee van de burgers. De konklusies van de diverse auteurs zijn evenwel moeilijk met elkaar te rijmen. Dit heeft een levendige wetenschappelijke discussie doen ontstaan, die echter de laatste jaren in aanzienlijke mate is ontaard in een polemiek tussen vertegenwoordigers van verschillende stromingen, die ieder hun toevlucht nemen tot die onderzoeksstrategie, die het meest bevorderlijk is om het eenmaal ingenomen standpunt te ondersteunen.

Aangezien het ons in dit kader niet mogelijk is om de internationale literatuur, die bijzonder omvattend is en afkomstig uit diverse disciplines, in al zijn facetten te behandelen, zullen wij ons in paragraaf twee beperken tot het memoreren van enkele in het oog springende onderzoeksresultaten. In de derde paragraaf geven we vervolgens een karakterisering van de verzorgingsstaat en gaan we in op de bijzondere positie, die Nederland onder de moderne verzorgingsstaten inneemt. In de vierde paragraaf besteden we aandacht aan de Nederlandse literatuur over de rol van politieke partijen. Bekeken wordt of deze literatuur informatie geeft over het verband tussen partijkontrolle en beleidsuitkomsten. Het begrip partijkontrolle verwijst naar de deelname van politieke partijen aan de regering en het aandeel van partijen in het algemeen in de totstandkoming en uitkomsten van het overheidsbeleid.<sup>2</sup> Paragraaf vier eindigt met een aantal algemene uitspraken over dit verband. In de vijfde paragraaf tenslotte worden deze algemene uitspraken met behulp van de inzichten die de analyse van de internationale literatuur heeft opgeleverd, nader uitgewerkt.

2. Onder overheidsbeleid verstaan we een aantal gekozen doelen en de daarvoor beschikbare middelen. We maken hierbij onderscheid tussen doelen die gekozen worden om in maatschappelijke situaties in te grijpen ('innovaties') en doelen die gekozen worden om maatschappelijke situaties te herstellen ('reacties'). Onder beleidstotstandkoming verstaan we het vertalen van de doelen, met inachtneming van de positieve en negatieve (neven-) effecten, in wettelijke maatregelen en het ter beschikking stellen van gelden. De beleidsuitkomsten vindt men terug met behulp van maatstaven, waarmee men de effectiviteit van het beleid (de relatie: doel-middel) beoordeelt. Zie voor deze problematiek:

G. Kuypers, *Grondbegrippen van politiek*, Utrecht/Antwerpen, 1973.

A. Hoogerwerf, *Beleid belicht*, (2 delen), Alphen aan den Rijn, 1972.

M.P.C.M. van Schendelen (red.), *Kernbema's van de politicologie*, Meppel, 1976.

R. Rose (ed.), *The dynamics of Public Policy. A comparative analysis*, Londen/Beverly Hills, 1976.

## 2. De internationale discussie: politieke versus economische invloed op het overheidsbeleid

Een belangrijk deel van de beoefenaren van de 'public policy-theorie' schrijft de verschillen in beleidsuitkomsten tussen landen, of in één bepaald land door de jaren heen, toe aan politieke factoren. Huntington wijst in dit verband op de mate van politieke institutionalisering, Wilensky op de mate van politieke centralisatie, Lenski en Hewitt op de invloed van de vakbeweging en de sociaal-demokratische politieke partijen, Hecllo op de mate, waarin de politieke elites gebruik maken van de mogelijkheid tot 'political learning' en Almond op de mate, waarin belangengroepen en politieke partijen hun wensen naar voren kunnen brengen en door kunnen zetten.<sup>3</sup>

In de analyses van deze auteurs wordt eveneens de aandacht gevestigd op het belang van de partijcontrole. Dit geldt in het algemeen voor alle pluralistisch getinte theorieën, die van het idee uitgaan dat de structuur van de politieke markt, de relatieve sterkte van de concurrerende politieke krachten, de voorkeuren van de kiezers, de karakteristieken van de politieke cultuur, en de kracht en de kohesie van regerings- en oppositiepartijen van invloed zijn op de inhoud van het overheidsbeleid, in die zin dat dit beleid een afspiegeling is van de wensen van de bevolking.

Deze gedachtengang is gebaseerd op de veronderstelling dat 'partijen de centrale verbindende structuur vormen tussen de maatschappij en de overheid'.<sup>4</sup> Het maakt derhalve voor het overheidsbeleid wel degelijk verschil welke politieke partijen aan de regering deelnemen en op welke wijze de regeringspartijen met elkaar samenwerken. Het zal duidelijk zijn dat deze opvatting door vrijwel alle politici wordt gedeeld en dat het een voor de hand liggend uitgangspunt is voor politikologisch onderzoek naar het overheidsbeleid. Ook vindt men deze opvatting terug in de ideologische rechtvaardiging van de parlementaire democratie. Immers, welke betekenis kan men nog aan de democratie hechten, als het toch niet uitmaakt op wie men stemt en welke partijen aan de regering deelnemen?

De juistheid van bovenstaande opvatting wordt evenwel in twijfel getrokken

3. S.P. Huntington, *Political order in changing societies*, New York, 1968.  
H. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkeley, 1975. G. Lenski, *Power and Privilege: A theory of social stratification*, New York, 1966. C. Hewitt, The effect of political democracy and social democracy in industrial societies: a cross-national comparison, in: *American Sociological Review*, vol. 42 (1977), pp. 450-464.

4. Hecllo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven 1974.  
Geciteerd uit G. Sartori, *Parties and party-systems*, Cambridge, 1976, p. IX. Een soortgelijke opvatting vindt men bij J. Raschke (Hrsg.), *Die politischen Parteien im West-Europa*, Geschichte-Programm-Praxis, Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 1978, p. 9.

door een aantal theoretici, die van mening zijn dat het overheidsbeleid meer bepaald wordt door *sociaal-ekonomische factoren* dan door politieke factoren. De auteurs die tot een dergelijke konklusie zijn gekomen, baseren zich op verschillende uitgangspunten. Galbraith, Kerr, Tinbergen en Van den Doel bijvoorbeeld stellen dat er sprake is van een konvergentie van de moderne industriële samenlevingen.<sup>5</sup> Met dit begrip doelen zij op het feit dat door de toenemende technologische ontwikkeling der moderne industriële samenlevingen de werking van de politieke factoren die voor verscheidenheid zorgen, aangetast worden, met als gevolg dat de sociale structuren en het overheidsbeleid van deze landen steeds minder verschillen vertonen. Anderen, zoals Lipset, Bell, Dahrendorf en Daalder, signaleren een vermindering van de concurrentie tussen de politieke partijen en een groeiende koncensus over de noodzaak van 'het politieke midden', hetgeen huns inziens samenhangt met de konvergentie van de moderne industriële samenlevingen.<sup>6</sup>

Ter illustratie volgt een citaat van Daalder uit *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*: 'Ik wil ingaan op de vraag, hoe men de Nederlandse lauwheid ten aanzien van het politieke leven zou kunnen verklaren. Voorop ga daarbij de erkenning dat ook elders het verschijnsel niet onbekend is. In tal van Westelijke landen spreekt men over "political apathy", over "dépolitisation" over "The End of Ideology", en dergelijke. Een sterk aangroeiende stroom van geschriften houdt zich met de verklaring hiervan bezig en ontwerpt daarbij zoiets als het volgende beeld. De scherpe ideologische tegenstellingen van de 19e eeuw zijn in de democratische landen aan het vervagen. Het veiligstellen van posities, wederzijdse gewenning en groeiende verdraagzaamheid, alsmede seculariserende tendenties hebben de scherpe kanten van de religieuze controversen afgeslepen. Doorgezette industrialisatie, een groeiende maatschappelijke geleding, en stijgende welvaart, hebben de klassentegenstellingen minder simplistisch en minder bitter gemaakt; zo niet in de strijd zelf, dan toch in de strijdmethoden is verandering aanwijsbaar: waar eens revolutionaire, eschatologische hoop en contra-revolutionaire vrees en onderdrukking heersten, domineert nu de complexe onderhandeling en het concrete doel'.<sup>7</sup>

Weer anderen, te weten de (neo-)marxisten, beschouwen de beleids-

5. J.K. Galbraith, *The New Industrial State*, Harmondsworth, 1969. C. Kerr, et al., *Industrialism and Industrial Man*, Cambridge (Mass/USA), 1960.

J. van den Doel, *Konvergentie en evolutie. De konvergentie-theorie van Tinbergen en de evolutie van ekonomische ordes in Oost en West*, Assen, 1971.

6. S.M. Lipset, *Political Man*, New York, (1960), 1963. D. Bell, *The end of ideology. On the Exhaustion of political ideas in the fifties*, Gencoe (Ill), 1960. R. Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Londen, 1972. H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen, 1974.

7. Geciteerd uit H. Daalder, *l.a.p.*, p. 10.

uitkomsten niet als het logische gevolg van de industriële ontwikkeling, maar als de politieke uitdrukking van de sociaal-ekonomische klassenstrijd waarvan het kapitalistisch systeem op al zijn niveaus doordrongen is.<sup>8</sup> In deze visie is het overheidsbeleid afhankelijk van de sociale basis en de politieke kracht van de elkaar bestrijdende klassen en zijn de beslissingen die in het beleidsproces genomen worden, een reactie van de staat en de politiek heersende klassen op de resultaten en de vereisten van de klassenstrijd. Het hangt vervolgens af van de wijze waarop de sociale conflicten zich manifesteren, of deze beslissingen door de bevolking aanvaard dan wel afgewezen worden.

Men kan derhalve konkluderen dat er tussen de (neo-)marxisten en de aanhangers van de konvergentie/'end of ideology'-theorie overeenstemming bestaat over de onafhankelijke variabele, die van doorslaggevende invloed is op de beleidsuitkomsten. Deze variabele is de sociaal-ekonomische structuur. De aanhangers van de konvergentie/'end of ideology'-theorie zien de technische ontwikkeling, die maatschappelijke concensus en eenvormigheid van het overheidsbeleid in de diverse moderne industriële landen teweegbrengt, als de bepalende faktor. Daartegenover leggen de (neo-)marxisten de nadruk op het feit dat de kapitalistische produktiewijze de politieke vorm en de inhoud van de sociale conflicten bepaalt. Hierbij moet wel opgemerkt worden, dat in de (neo-)marxistische theorie verschillende richtingen te onderscheiden zijn. Dat komt omdat de (neo-)marxisten het onderling niet eens zijn over het gewicht dat toegekend moet worden aan de staat in relatie tot de klassenstrijd, hetgeen er de oorzaak van is dat zij een verschillend belang hechten aan het optreden van de politieke partijen en de specifieke besluitvormingsorganisaties (regering, parlement en departementen), waarbinnen deze partijen opereren. Hirsch, Altvater en de 'Stamokap'-theoretici bijvoorbeeld leiden het staatsoptreden in meerdere of mindere mate rechtstreeks af uit de belangen van het (groot)kapitaal of uit de ontwikkeling van de winstvoet.<sup>9</sup> Poulantzas, Stuurman en Offe bestrijden deze 'ekonomische' opvatting door aan te tonen dat de staat juist door haar 'politieke'

8. In de meest recente Westduitse discussie wordt dit ook wel de 'politiserings-these' genoemd. Zie hiervoor: V. Ronge, *Forschungspolitik als Strukturpolitik*, München, 1978, hoofdstuk 1. Zie verder: S. Stuurman, *Kapitalisme en burgerlijke staat; een inleiding in de marxistische politieke theorie*, Amsterdam, 1978. F. Parkin, *Class Inequality and Political Order*, London, 1971. B. Blanke/U. Jürgens/H. Kastendiek, *Kritik der Politische Wissenschaft* (2 delen), Frankfurt/New York, 1975 (zie met name deel 2).

9. Dit wordt in tegenstelling tot de in noot 8 vermelde these ook wel de 'ekonomiserings-these' genoemd. Zie V. Ronge, *i.a.p.* Zie verder J. Hirsch, *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals*, Frankfurt am Main, 1974. E. Altvater, Over enige problemen van het staatsingrijpen, in: *Ekonomie, Staat en Theorie*, (VESVU-bundel), Amsterdam, 1975. *Der Staatsmonopolistische Kapitalismus*, Frankfurt am Main, 1973.

karakter 'relatief autonoom' is.<sup>10</sup> Op grond hiervan stellen zij dat de partij-kontrolle geen bepalende, maar een interveniërende variabele is.

De nuances die de (neo-)marxisten in hun theorieën aanbrengen, doen echter ons inziens niets af aan de juistheid van de volgende konklusie: noch in de (neo-)marxistische theorie, noch in de konvergentie/'end of ideology'-theorie oefenen de partijkontrolle en de veranderingen in de partijverhoudingen een doorslag-gende invloed uit op het overheidsbeleid.

Wanneer we het empirisch onderzoek naar de bepalende factoren van het overheidsbeleid bekijken en dan valt in eerste instantie op dat dit onderzoek resultaten heeft opgeleverd die zowel de theorie waarin de nadruk wordt gelegd op de politieke factoren (in het vervolg kortweg de 'politieke' theorie genoemd), als de theorie waarin de sociaal-ekonomische factoren de meeste aandacht krijgen (in het vervolg de 'ekonomische' theorie genoemd) staven. Tot nu toe heeft met name het 'cross-national' onderzoek zeer uiteenlopende resultaten opgeleverd. Wilensky bijvoorbeeld (in wiens werk de variantie die overblijft als alle belangrijke factoren in de statistische analyse betrokken zijn, een aanwijzing is voor het effect van de politieke centralisatie) beweert op basis van een vergelijkend onderzoek naar de overheidsuitgaven aan sociale zekerheid in 64 landen, dat 'de ekonomische groei de voornaamste determinant is van de omvang van de bestedingen (het niveau van sociale voorzieningen)' en dat er geen verband bestaat tussen de politieke ideologieën van de verschillende landen en het niveau van de overheidsuitgaven.<sup>11</sup> Jackman konstateert in zijn studie naar 'Politics and Social Equality', gebaseerd op gegevens van 60 landen, dat 'een hoger niveau van ekonomische ontwikkeling een grotere mate van sociale gelijkheid tot gevolg heeft' en dat 'het wetgevend vermogen van de niet-kommunistische linkse politieke partijen geen invloed heeft op de verdeling van goederen'.<sup>12</sup> Hij voegt daar evenwel aan toe dat het gekonstateerde verband tussen ekonomische ontwikkeling en sociale gelijkheid een *kromlijng* verband is (dat wil zeggen in de tijd gezien neemt de sterkte van het verband af) en geen lineair verband, zoals door Wilensky wordt gesuggereerd.<sup>13</sup> Pryor, die zeven

10. N. Poulantzas, De kapitalistische staat, in: *Te Elfder Ure*, nr. 23, pp. 737-758.  
Cl. Offe, *Die Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt am Main, 1972: S. Stuurman, *t.a.p.*

11. H. Wilensky, The 'New Corporatism', Centralization and the Welfare State, in: *Contemporary Political Sociology Series*, vol. 2 (1976), nr. 20, p. 13.

12. Geciteerd uit R. Jackman, *Politics and Social Equality: A Comparative Analysis*, London, 1975, resp. p. 134 en 198.

13. M.a.w.: Jackman's uitkomsten weerspreken de algemene these van de 'logic of industrialism', waar Wilensky zijn stellingen op baseert. Zie Wilensky, 1975, *t.a.p.*, p. 49 en 1976, *t.a.p.*, p. 9.

kapitalistische landen met zeven kommunistische landen heeft vergeleken, doet minder stellige uitspraken over de invloed van de sociaal-ekonomische variabele op het overheidsbeleid. Het viel hem namelijk bij de statistische uitwerking op dat de berekeningen op basis van een 'cross-national' vergelijking nauwelijks aanleiding gaven om van een verband tussen de ekonomische ontwikkeling en de overheidsuitgaven aan gezondheidszorg en sociale zekerheid te spreken, terwijl de berekeningen op basis van tijdreeksen daar wel aanleiding toe gaven. Niettemin meent hij te kunnen spreken van een konvergerende ontwikkeling: 'Het dient geen verbazing te wekken dat waar de fundamentele ekonomische omstandigheden (in marxistische termen de "produktiekrachten") overeenkomst vertonen en waar de beleidsproblematiek overeenstemt, de beslissingen eveneens overeenkomst vertonen ...'<sup>14</sup>

Op deze onderzoeksresultaten wordt echter ernstige kritiek uitgeoefend door een aantal auteurs, die zich eveneens bezighouden met 'cross-national' onderzoek naar de bepalende faktor van het overheidsbeleid. Hewitt stelt in een recent onderzoek naar de rol van de sociaal-demokratie in de parlementaire demokratieën van de ontwikkelde kapitalistische landen dat 'naarmate de sociaal-demokratische partijen sterker zijn, de kontemporaine klasseverhoudingen meer door gelijkheid gekenmerkt worden'.<sup>15</sup> Hibbs gaat na wat het verband is tussen inflatie en werkgelegenheid, wanneer deze gerelateerd worden aan de politieke signatuur van de regerende partijen. Op basis van een vergelijking van twaalf ontwikkelde kapitalistische landen komt hij tot de konklusie dat een 'links' beleid resulteert in meer inflatie en minder werkloosheid dan het geval is bij een 'rechts' beleid.<sup>16</sup> Castles en Mckinlay tenslotte tonen aan de hand van een vergelijking van negentien ontwikkelde industriële landen aan dat het niveau van de uitgaven aan respektievelijk sociale voorzieningen en onderwijs relatief laag is en de gemiddelde zuigelingensterfte relatief hoog is in landen waar 'rechts' voor langere tijd aan de macht is.<sup>17</sup>

De resultaten van bovengenoemde en van nog vele andere onderzoekingen worden door de vertegenwoordigers van de diverse richtingen op selektieve wijze geïnterpreteerd teneinde zeer verschillende theorieën over de bepalende faktoren van de beleidsuitkomsten te ondersteunen. Daarnaast wordt ook veel

14. Geciteerd uit F.L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Homewood, 1968, p. 310.

15. Geciteerd bij C. Hewitt, 1977, *l.a.p.*, p. 450.

16. D. Hibbs Jr., *Political Parties and Macroeconomic Policy*, in: *American Political Science Review*, vol. 71-II (1977), pp. 1467-1487.

17. F.G. Castles/R.D. McKinlay, *The Importance of Politics: An Analysis of Public Welfare Commitment in Advanced Democratic States*, in: *Social Science Research in Action*, M. Wilson (ed.), 1978.



tijd en moeite besteed aan het ondergraven van de veronderstellingen, waarop de onderzoeksmethoden van de tegenstander gebaseerd zijn. Er zijn echter redenen om aan te nemen dat de ogenschijnlijk konfliktierende onderzoeksresultaten niet zozeer volkomen verschillende beschrijvingen van de sociale realiteit zijn, maar eerder gekunstelde produkten van de diverse onderzoeksstrategieën. Het is bijvoorbeeld opmerkelijk dat de studies waarin gewezen wordt op het doorslaggevend belang van de economische ontwikkeling, gebaseerd zijn op doorgaans zeer grote steekproeven uit landen met een *verschillend* niveau van economische ontwikkeling, terwijl de studies over het belang van de partij-kontrolle gebaseerd zijn op noodzakelijkerwijs kleine steekproeven van ontwikkelde industriële landen met een min of meer *gelijk* niveau van economische ontwikkeling. Ons inziens is het zeker niet onwaarschijnlijk dat de statistische bevindingen van deze studies juist zijn en met elkaar te verenigen, in die zin dat verschillende niveaus van economische ontwikkeling de beleidsuitkomsten op significante wijze beïnvloeden zolang de betreffende landen het niveau van economische ontwikkeling van de moderne industriële landen nog niet bereikt hebben, maar dat niveau bereikt hebben, diverse andere (bijvoorbeeld politieke) factoren in de analyse betrokken moeten worden, wil men de diversiteit in het beleid kunnen verklaren. Als we naar Jackman's uitkomsten kijken, dan kunnen deze als een ondersteuning van deze redenering opgevat worden. Het lijkt ons dan ook niet juist dat de vertegenwoordigers van de diverse richtingen de konklusies die zij op basis van de hierboven beschreven onderzoeksstrategieën ten aanzien van het relatieve belang van de politieke en economische factoren trekken, generaliseren, zonder deze generalisaties te nuanceren voor verschillen in economische ontwikkeling.

Met het bovenstaande hopen we duidelijk gemaakt te hebben wat de belangrijkste geschilpunten zijn in de internationale literatuur. Het eerste geschilpunt betreft de vraag in hoeverre politieke dan wel economische factoren het overheidsbeleid beïnvloeden. Het tweede geschilpunt betreft de vertaling van de vraag in een adequate onderzoeksstrategie. Beide punten hangen uiteraard nauw met elkaar samen.

Deze problemen kunnen vooralsnog niet verholpen worden door internationaal vergelijkend onderzoek. Immers, het ontbreekt vaak aan vergelijkbare informatie. Gegeven deze beperking lijkt het ons raadzaam om de hierboven genoemde vragen voor één land uit te werken en een daarbij passende onderzoeksstrategie te ontwikkelen. De uitkomsten van een dergelijk nationaal-gebonden onderzoek kunnen wellicht gebruikt worden om de resultaten van de 'cross-national' analyses te nuanceren en de daarbij gehanteerde onderzoeksstrategieën te verfijnen.

### 3. Welvaartsstaat en partijkontrolle: overheidsbeleid en politieke strijd

In de vorige paragraaf spraken we van ontwikkelde kapitalistische landen. Deze landen worden in de literatuur ook wel verzorgingsstaten of welvaartsstaten genoemd. Aan het eerste begrip geven politikologen en sociologen de voorkeur, terwijl ekonomen het tweede begrip prefereren vanwege de verbinding met het economische begrip welvaart.

Volgens de Nederlandse socioloog en jurist Schuyt wordt de verzorgingsstaat op de eerste plaats gekenmerkt door wettelijke voorzieningen, waarmee *de met arbeid verbonden risico's* gedekt worden. De vorm van deze risikodekking is de risikoverdeling, de sociale verzekering. De werkenden betalen dan voor de niet-werkenden, de jongeren voor de ouderen en de mensen met weinig kinderen voor mensen met veel kinderen. Op de tweede plaats kent de verzorgingsstaat voorzieningen op het gebied van *het sociale welzijn*: huisvesting, onderwijs, cultuur etc. Deze voorzieningen worden uit de algemene middelen van de overheid gefinancierd. Als derde kenmerk van de verzorgingsstaat noemt Schuyt *het politieke kompromiskarakter*: 'De verzorgingsstaat is een *politiek compromis* tussen een socialistisch en een liberaal waardenstelsel'.<sup>18</sup> Hiermee doelt hij op het feit dat de verzorgingsstaat zich van de liberale staat onderscheidt door het pakket van sociale voorzieningen, van de socialistische staat door de handhaving van de particuliere eigendom en van de kommunistische en fascistische staten door de aanwezigheid van de parlementair-demokratische instellingen. Het vierde kenmerk tenslotte ontleent Schuyt aan Wilensky: 'Het wezen van de verzorgingsstaat bestaat uit minimumnormen met betrekking tot inkomen, voeding, gezondheid, huisvesting en onderwijs, die door de overheid gewaarborgd worden, en aan elke burger worden toegekend niet als een vorm van liefdadigheid, maar als een *politiek recht*'.<sup>19</sup> Door de welvaartsekonomen wordt aan bovengenoemde kenmerken nog het volgende toegevoegd: 'een hoog niveau van produktie per hoofd, een ruime voorziening met duurzame consumptiegoederen en een snelle groei van de produktie en het individuele inkomen'.<sup>20</sup>

Wanneer we vervolgens kijken naar het percentage van het bruto nationaal produkt dat in de diverse verzorgingsstaten bestemd is voor sociale zekerheid, dan springt Nederland er duidelijk uit. Nam Nederland in 1966 met een percentage van 18,3 nog een zesde plaats in onder de landen die 'koplóper als

18. Geciteerd uit C.J. Schuyt, *De sociale toekomst van de verzorgingsstaat*, in: *Beleid en Maatschappij*, III/7-8, 1976, p. 190.

19. Geciteerd bij C.J. Schuyt, 1976, *l.ap.*, p. 190.

20. Geciteerd uit A. Heertje, *De economische toekomst van de verzorgingsstaat*, in: *Beleid en Maatschappij*, III/7-8, 1976, p. 166. Zie ook J. van den Doel, *Demokratie en welvaartsstheorie*, Alphen aan den Rijn, 1975.

verzorgingsstaat' genoemd worden (het betreft hier Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Nederland, Zweden, de DDR en Tsjechoslowakije), in 1971 bezette het met een percentage van 24,0 de eerste plaats onder genoemde landen.<sup>21</sup>

Nederland onderscheidt zich ook nog op andere wijze van de genoemde 'koplopers', namelijk door zijn zeer hoge uitgaven aan onderwijs.<sup>22</sup> Hiermee is de situatie in Nederland in tegenspraak met de stelling van Wilensky, dat 'Het ontwikkelen van een systeem voor hoger onderwijs dat gericht is op massale deelname, tot gevolg heeft dat de overige aspecten van de verzorgingsstaat verwaarloosd worden; voorop lopen als verzorgingsstaat betekent achteraan komen sukkelen wat betreft het hoger onderwijs'.<sup>23</sup>

Ook de situatie in Zweden is in tegenspraak met deze bewering. Dit land combineert evenals Nederland hoge uitgaven aan onderwijs met hoge uitgaven aan sociale zekerheid. Een verschil tussen beide landen is evenwel dat Nederland zich in de na-oorlogse periode qua economische ontwikkeling op een beduidend lager niveau bevond.<sup>24</sup> Ondanks de in vergelijking met Zweden beperkte financiële mogelijkheden, spendeert de Nederlandse staat relatief evenveel aan het onderwijs en de sociale zekerheid als de Zweedse staat. Een tweede verschil tussen beide landen is dat in Zweden de partijkontrolle vanaf 1936 tot 1976 berustte bij de sociaal-demokraten, terwijl de partijkontrolle in Nederland vanaf 1946 tot 1959 berustte bij de konfessionelen en de sociaal-demokraten en in de jaren daarna met uitzondering van 1965 en 1966, en 1973 tot en met 1977 bij de konfessionelen en de liberalen. Hierbij zij opgemerkt dat de sociaal-demokraten in de jaren 1965 en 1966, en 1973 tot en met 1977 de partijkontrolle deelden met de konfessionelen.

21. Zie H. Wilensky, 1976, *t.a.p.*, p. 11.

22. F.G. Castles laat zien in *Comparative Politics. Democratic politics and policy outcomes* (Open University, 2nd level Course book), Milton Keynes, (manuscript), dat onder 20 ontwikkelde landen Nederland samen met Noorwegen de eerste plaats inneemt voor wat betreft onderwijs-uitgaven, terwijl Nederland onder deze landen een 7e plaats inneemt voor wat betreft het BNP per capita. F.G. Castles, *t.a.p.*, p. 201.

23. Geciteerd uit H. Wilensky, 1976, *t.a.p.*, p. 10.

	Nederland	Zweden
	BNP/per capita	BNP/per capita
1958	845\$	1471\$
1962	1157\$	2069\$
1966	1659\$	2736\$
1970	2400\$	3820\$
1974	5109\$	6878\$
1976	6500\$	9030\$

Bron: D. Banks, *Cross-Polity Tome Series Data*, Cambridge (Mass) and London, 1971; OECD (1976), *National Accounts 1975*, Paris; OECD (1978), *Economic Survey: Norway*, Paris.

### *Nederlandse partij-politiek: pacifikatie en anticipatie*

We hebben er in het bovenstaande op gewezen dat Nederland ondanks de in vergelijking met Zweden beperkte financiële mogelijkheden en het gering aantal jaren waarin de partijkontrolle bij de sociaal-demokraten berustte, er in geslaagd is om zich tot een 'koploper als verzorgingsstaat' te ontwikkelen. Een verklaring hiervoor kan — wanneer we even aannemen dat de ideeën van de 'politieke' theorie juist zijn — gevonden worden in het bijzondere karakter van de Nederlandse democratie. Deze democratie wordt door Lijphart aangeduid met de term 'pacifikatie-democratie'. Hieraan schrijft hij de volgende eigenschappen toe: verzuildheid aan de basis en overkoepelende samenwerking tussen de elites van de zuilen'.<sup>25</sup>

Verzuildheid aan de basis betekent dat de bevolking door sociaal-kulturele scheilijnen in zuilen (een katholieke, een protestants-christelijke, een socialistische en een liberale zuil) is verdeeld. Deze zuilen hebben elk hun eigen afzonderlijke politieke en sociaal-ekonomische organisaties, die nauw met elkaar verbonden zijn en afgescheiden van de organisaties van de andere zuilen. Overkoepelende samenwerking tussen de elites van de zuilen betekent dat de elites er onderling naar streven om de scherpe tegenstellingen tussen de zuilen, die tot politieke onstabiliteit zouden kunnen leiden, op vreedzame wijze te overbruggen (te 'pacificeren'). De zogenaamde 'politieke spelregels' (een zakelijke benadering van politieke problemen, het in acht nemen van de wensen van de politieke minderheden, geheim overleg tussen de politieke elites, etc.) dienden er toe om het pacificeren te bevorderen.

Een dergelijke 'pacifikatie-democratie' bood ons inziens de sociaal-democratie de mogelijkheid om ook al was zij geen regeringspartij toch een grote invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid met betrekking tot de verzorgingsstaat.<sup>26</sup> Hoewel alle op parlementair-demokratische leest geschoeide regeringen rekening houden met de oppositiepartijen, is het namelijk een van de specifieke kenmerken van de Nederlandse pacifikatie-politiek, dat de regeringspartijen *in sterke mate* rekening houden met de wensen van de oppositiepartijen. 'Met betrekking tot kwesties, die de zuilen

25. Zie A. Lijphart, *Verzuiling, pacifikatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1976<sup>2</sup>.

26. Dit idee leeft uiteraard sterk in sociaal-demokratische kring. Zo beweerde Den Uyl in een artikel voor 'Tien jaar Partij van de Arbeid', in: *Socialisme en Democratie*, nr. 2, 1956, p. 159, dat de socialistische beweging na 1945 'veel heeft kunnen verwezenlijken van de idealen van bestaanszekerheid en socialistische rechtvaardiging' en recentelijk stelde Van Thijn in 'Het kabinet-Den Uyl: oordelen over oordelen', in *Civis Mundi*, 16e jrg., 1977, p. 46, dat het kabinet-Den Uyl er voor gezorgd heeft 'dat de solidariteitsgedachte die de grondslag vormt van ons stelsel van sociale voorzieningen niet alleen intact is gebleven, maar verder kon worden uitgebouwd'.

om welke reden dan ook van levensbelang achten, kunnen geen beslissingen worden genomen zonder hun toestemming of aanzienlijke concessies', aldus Lijphart.<sup>27</sup>

Het lijkt ons aannemelijk dat de konfessionele en liberale regeringspartijen met de PvdA méér rekening hielden dan met de overige oppositiepartijen. Deze partij heeft immers onder de bevolking grote aanhang (gemiddeld behaalde zij in de verkiezingen tussen 1946 en 1977 28,3 procent van de stemmen) en is daarbij een van de weinige grote partijen, die in de na-oorlogse periode redelijk goed op peil gebleven zijn. De drie konfessionele partijen zijn daarentegen na 1963 voortdurend in stemmen achteruit gegaan. De KVP bijvoorbeeld behaalde in 1972 slechts 17,7 procent van de stemmen, hetgeen een verlies betekent van 42 procent van het gemiddeld aantal stemmen, dat zij in de verkiezingen tussen 1946 en 1963 behaalde. De elektorale sterkte van de PvdA maakte deze partij derhalve tot een politieke tegenstander, waarop met name de konfessionelen in toenemende mate bedacht moesten zijn. Bovendien konden de konfessionelen niet om de PvdA heen, vanwege de aantrekkingskracht die deze partij uitoefende op de mensen uit de lagere inkomensgroepen van de konfessionele zuilen. Om deze mensen binnen de eigen zuil te houden moest de kerk vaak nadrukkelijk adviseren om respectievelijk de KVP en de ARP te steunen. Een van de meest sprekende voorbeelden is het bisschoppelijk mandement van 1954, dat met name tegen de PvdA en het NVV gericht was. In dit mandement verboden de bisschoppen niet met zoveel woorden het lidmaatschap van en het stemmen op andere partijen dan de KVP, maar zij maakten dit welhaast onmogelijk door te stellen dat de PvdA 'generlei basis of garantie biedt voor echt christelijke politiek'.<sup>28</sup>

De veelvuldige inmenging van de kerkelijke autoriteiten droeg er derhalve toe bij dat de konfessionele zuilen in de vijftiger jaren een hechte eenheid bleven. Ons inziens werd deze eenheid echter ook gewaarborgd door het anticiperen van de politieke elites van de konfessionele zuil op de opvattingen van de sociaal-democratie met betrekking tot de verzorgingsstaat. Het anticiperen op de sociaal-demokratische denkbeelden ging vaak gepaard met een krachtig verzet tegen door de sociaal-demokraten voorgestelde maatregelen. Drees sr. spreekt dan ook van 'het dubbele spel' van de katholieken. Enerzijds, zo stelt hij, drongen de katholieken aan op verhoging van de overheidsuitgaven en verweten zij de PvdA dat deze op allerlei gebied niet genoeg deed en anderzijds pleitten zij voor bezuiniging en lagere belastingen. Geïrriteerd konkludeert Drees in 1958 dat de katholieken, als ze zo door gingen, maar moesten zien zonder de PvdA de overheidsuitgaven 'drastisch te verlagen' en 'staatstaken af

27. Geciteerd uit A. Lijphart, 1976, *t.a.p.*, p. 132.

28. Geciteerd uit A. Lijphart, 1976, *t.a.p.*, p. 48.

te snijden' en toch op allerlei gebied meer te doen'.<sup>29</sup>

Wanneer we even afzien van de wrevel die deze politiek in sociaal-demokratische kring opwekte, dan is het duidelijk dat zij voor wat betreft de politiek-ideologische gebondenheid van de katholieke arbeiders, boeren en middenstanders aan de katholieke zuil het gewenste effect heeft gehad. Deze groepen bleven trouw aan de eigen zuilenorganisaties in het vaste geloof dat de elite van de zuil van zins was om, zoals Romme het uitdrukte, 'een progressieve politiek in christelijke richting' te voeren. Eveneens waren zij ervan overtuigd dat de manier waarop de sociaal-demokraten de verzorgingsstaat wilden verwezenlijken op zijn zachtst gezegd diskutabel was.

Door de politiek van 'duwen en remmen' kon de KVP, de partij van Nederlands grootste minderheid, in de vijftiger jaren haar centrale positie in het politieke systeem blijven behouden. Deze positie bracht met zich mee dat de KVP een belangrijke invloed had op de totstandkoming en de uitkomsten van het overheidsbeleid. In de woorden van Van den Berg en Molleman: 'De vraag is anderhalve eeuw lang niet zozeer geweest: welk beleid is noodzakelijk, maar veeleer welk beleid komt tot stand, omdat de katholieken daaraan wensen mee te werken'.<sup>30</sup>

In de zestiger jaren kwam in het bovenstaande verandering door de vernieuwingen in kerk en maatschappij. Dit kwam onder meer tot uiting in een veranderd stemgedrag, waarvan alle traditionele politieke partijen de gevolgen ondervonden. Immers, ook de niet-konfessionele politieke partijen werden gekonfronteerd met de maatschappelijke veranderingen van deze tijd. Door het veranderd stemgedrag trad een verschuiving op binnen het politieke systeem: er ontstonden een aantal nieuwe kleine partijen, die de door de traditionele partijen verloren stemmen in de wacht wisten te slepen.

Aanvankelijk tastte deze verschuiving het systeem van pacifikatiepolitiek nog niet aan. Het kabinet-De Jong hield het — soms met veel kunst- en vliegwerk — de volle vier jaar uit. De toegenomen maatschappelijke onrust in de tweede helft van de zestiger jaren en de steeds intensiever wordende discussie over de grondslagen en de werking van het politieke systeem hebben er evenwel toe geleid dat de pacifikatiepolitiek aan het eind van de zestiger jaren op zijn laatste benen liep. Een gevolg van de hier kort aangestipte (en in de volgende paragraaf verder uit te werken) veranderingen was, dat de politiek van 'duwen en remmen' van de KVP in eigen kring ter discussie werd gesteld en niet meer geduld werd door de sociaal-demokraten.

29. Geciteerd uit W. Drees sr., *Zestig jaar levenservaring*, Amsterdam, 1962, p. 330.

30. Geciteerd uit J.Th.J. van den Berg/H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn, 1974, p. 71.

In het voorafgaande hebben wij verhoudingsgewijs veel aandacht besteed aan de politieke factoren. Wanneer we ons nu eens in de gedachtenwereld verplaatsen van de theoretici die de economische factoren van doorslaggevend belang achten, dan komen we voor het probleem te staan dat Nederland in de na-oorlogse periode evenveel spendeerde aan sociale zekerheid als Zweden, terwijl Nederland zich qua *ekonomische* ontwikkeling op een beduidend lager niveau bevond. Hoewel de 'ekonomische' theorie zo op het eerste gezicht geen aanknopingspunt lijkt te bieden om de opmerkelijke ontwikkeling van Nederland tot 'koploper als verzorgingsstaat' te kunnen begrijpen, lijkt het ons toch onjuist om ekonomische factoren buiten beschouwing te laten. Het is van belang dat in onderzoek naar deze samenhangen eveneens ekonomische factoren in beschouwing worden genomen, om zodoende in staat te zijn het relatieve gewicht van politieke factoren vast te stellen.

Het zal de lezer inmiddels duidelijk geworden zijn dat onze voorkeur (voorlopig) uitgaat naar de 'politieke' theorie. Deze biedt op het eerste gezicht de meeste aanknopingspunten om de opmerkelijke ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat te kunnen begrijpen. Uiteraard dient deze indruk bevestigd te worden door een nadere analyse van de inrichting en werking van het Nederlandse politieke systeem, de invloed van dit systeem op het overheidsbeleid met betrekking tot de verzorgingsstaat, de recente veranderingen binnen en buiten het politieke systeem en de betekenis van deze veranderingen voor het beleid. Deze vraagstukken worden in de volgende paragraaf behandeld.

### **De problematiek op de korrel: een stabiele verzorgingsstaat in een onstabiel politiek systeem**

Om meer inzicht te verkrijgen in het vraagstuk van de relatief bepalende invloed van respectievelijk de politieke en de ekonomische faktor op de partijkontrolle en het overheidsbeleid in Nederland, moeten we, zoals eerder opgemerkt, nader ingaan op de inrichting en de werking van het politieke systeem en de recente veranderingen in dit systeem. In de nationale politikologische literatuur op dit terrein kunnen globaal twee richtingen onderscheiden worden: de *politiek-kulturele* richting (Lijphart, Daalder, Van Schendelen) en de *politiek-ekonomische* richting (Van den Doel, Stuurman, Fennema). Hoewel beide richtingen zich in eerste instantie richten op de bestudering van het verband tussen de sociale structuur en het politieke systeem bieden ze ons inziens voldoende aanknopingspunten om het hierboven genoemde vraagstuk verder uit te werken.

### *De rol van de politieke cultuur*

De denkbeelden van Daalder hebben evenals die van Lijphart een stempel gedrukt op de Nederlandse politikologie en het gezicht daarvan naar buiten toe bepaald. Hoewel beide auteurs de structuur en de werking van het Nederlandse politieke systeem beschrijven in termen van politieke verzuiling, onderscheiden zij zich van elkaar door de verklaring die zij van de stabiliteit van het verzuilde politieke systeem geven. Volgens Daalder was de politieke stabiliteit binnen de sociaal-kulturele heterogene samenleving niet zozeer het gevolg van wijs beleid van de politieke elites, die inzagen dat een dergelijke heterogene samenleving gevaar liep om te desintegreren, als wel van een lange traditie van regentenpolitiek en het 'getrennt Marschieren' van de verschillende emancipatie-bewegingen (de latere zuilen).<sup>31</sup>

De stabiliteit van ons politieke systeem hing, zo stelt Daalder, bovendien samen met de toegenomen welvaart en de groeiende verdraagzaamheid op religieus gebied, waardoor de scherpte van de religieuze en de klassen-tegenstellingen afnam, én met de stijgende maatschappelijke complexiteit en de toegenomen staatsbemoeienis, waardoor de politiek een zaak werd van talloze 'beroepsmatige organisatorische apparaten'. Door dit alles ontstond er onder de bevolking een lauwheid ten aanzien van het politieke leven, hetgeen de stabiliteit van het politieke systeem zeer ten goede kwam.

Een tweede hierboven reeds genoemd verschil tussen Lijphart en Daalder is dat Daalder meer dan Lijphart de historisch gegroeide samenwerking tussen de elites van de verschillende zuilen benadrukt. Zo schrijft Daalder dat 'in Nederland gedurende de zestiende, zeventiende en achttiende eeuw op compromissen gerichte werkwijzen ontstonden. De afwezigheid van een centrale uitvoerende macht in een konfederale staat vormde een gunstige voedingsbodem voor een op compromissen gerichte mentaliteit bij de elites die de contacten verzorgden binnen stedelijke bestuursorganen, tussen steden en tussen provincies'.<sup>32</sup> De lange traditie van samenwerking resulteerde, aldus Daalder, in een uniform gedrag van de zuilenelites. Deze uniformiteit werd nog eens gestimuleerd door de sociale en de economische ontwikkeling van de vijftiger en zestiger jaren. Lijphart daarentegen legt de nadruk op het feit dat de politieke elites bewust waren van de noodzaak tot samenwerking teneinde de stabiliteit van het politieke systeem te bevorderen. Zijns inziens werd het pluriforme gedrag van de zuilenelites hierdoor niet aangetast.

Ondanks de uiteenlopende verklaringen die beide auteurs van de stabiliteit van het politieke systeem geven, zijn zij het met elkaar eens over wat men

31. H. Daalder, 1974, *t.a.p.*, p. 43.

Geciteerd uit H. Daalder, The consociational democracy, in: *World Politics*, 26 (1973/74), p. 616.



toch wel de kern van hun betoog mag noemen: *de rol van de politieke cultuur*. Deze bepaalt uiteindelijk de wijze waarop het politieke systeem werkt en beïnvloedt derhalve de partijcontrole en het overheidsbeleid. In hun theorieën komt het vraagstuk van de beleidstotstandkoming en de beleidsuitkomsten slechts impliciet aan de orde. Beleid is volgens hen een 'quasi-automatische' resultante van de wijze waarop het politieke systeem werkt.<sup>33</sup>

Moge het beeld dat Lijphart en Daalder van de Nederlandse politiek schetsten tot 1967 geldingskracht gehad hebben, daarna was dit niet meer het geval. Door de veranderingen die toen intraden, zagen beide auteurs zich genoodzaakt tot een herinterpretatie, die door Daalder als volgt onder woorden is gebracht: 'Sinds 1964 heeft zich een algehele verandering voorgedaan in wat men met Lord Linsay de 'operative ideals' van het Nederlandse politieke bestel zou kunnen noemen, althans in de 'operative ideals' van de meest-spraakmakenden. Hoezeer dat het geval is kan men gemakkelijk illustreren door het slogan van vandaag ('politisering in Nederland'-schr.) te stellen tegenover de zeven politieke spelregels die Lijphart in zijn in 1968 verschenen boek *Verzuiling, Pacificatie en Kentering in de Nederlandse Politiek* nog kenmerkend achtte voor het Nederlandse politieke bestel. Zou Lijphart zijn boek over de Nederlandse politiek vandaag schrijven, dan zou zijn titel waarschijnlijk moeten luiden: *Ontzuiling, Polarisatie en Omwenteling in de Nederlandse Politiek*'.<sup>34</sup> Lijphart's analyse van 'de bijna revolutionaire veranderingen' sinds 1967 vindt men in de nieuwe druk van zijn in bovenstaand citaat genoemde boek. Daarin schetst hij een type democratie, de 'kartel-democratie', waaraan hij de volgende kenmerken toeschrijft: 1) een homogene politieke cultuur en 2) elites, die als kartel opereren, mede 'doordat het regelen van de welvaartsstaat en de geleide economie steeds meer een proces van onderhandelingen vereist, waarbij alle belanghebbenden partijen — niet alleen de politieke partijen, maar vooral ook de sociaal-ekonomische belangengroepen — betrokken zijn'.<sup>35</sup> Als men nu de recente veranderingen in het Nederlandse politieke bestel beschouwt, dan kan men konkluderen, zo stelt Lijphart, dat Nederland zich in een overgangssituatie bevindt: de overgang van de 'pacifikatie-democratie' naar de 'kartel-democratie'.

Hoewel deze overgang volgens Lijphart in theorie 'kalm en bijna onopgemerkt' zou moeten verlopen, blijkt dit in de praktijk niet het geval te zijn. Als oorzaken daarvan noemt hij de spanningen die opgeroepen worden door het snelle tempo, waarin de verticale, kessionele scheilijnen vervagen en het langzame tempo, waarin de horizontale, sociaal-ekonomische scheilijnen vervagen; de neo-

33. Zie A. Lijphart, 1976, *t.a.p.*, p. 85, en H. Daalder, 1974, *t.a.p.*, p. 33 en 66-67.

34. Geciteerd uit H. Daalder, 1976, *t.a.p.*, p. 37.

35. Geciteerd uit A. Lijphart, 1976, *t.a.p.*, p. 230.

demokratische ideologie; de onzekerheid en de onwennigheid waarmee de elites tegenover de recente gebeurtenissen staan; de extreme vorm van de evenredige vertegenwoordiging en het gebrek aan overeenstemming tussen de elites over de vraag hoe de crisis het beste opgelost kan worden.

Het beeld dat Daalder in zijn dies-kollege van de recente veranderingen in de Nederlandse politiek schetst, komt in grote trekken overeen met het door Lijphart geschetst beeld. Een verschil tussen beide auteurs is evenwel dat Lijphart de recente veranderingen in het Nederlandse politieke bestel beoordeelt aan de hand van een reeds van te voren vastgelegde definitie van stabiele democratie, terwijl Daalder op basis van zijn beschrijving van de veranderde politieke realiteit een plaats- en tijdgebonden waardering van de stabiliteit van de democratie uitspreekt.

De volgende auteur die wij in dit kader willen behandelen, is Van Schendelen. Deze heeft de beschrijving van Lijphart en Daalder op een aantal punten bijgewerkt. Dit was zijns inziens noodzakelijk omdat vooral na 1972-'73 zowel op massaniveau als op eliteniveau gebeurtenissen hebben plaatsgehad, die niet passen in het door Lijphart en Daalder geschetste beeld. Op massaniveau ziet men, zo stelt Van Schendelen, een tempering van de kritische en activistische houding ten opzichte van de elites. Op eliteniveau ziet men een restauratie van de verzuilingspolitiek, hetgeen betekent dat de elites de 'cruciale elementen van de verzuilingspolitiek, zoals die eertijds op eliteniveau gevoerd werd' weer in ere hersteld hebben.<sup>36</sup> Deze restauratie impliceert volgens Van Schendelen dat 'de topelites pogen het proces van pluralisering te hinderen en om te buigen in de richting van meer gesegmenteerde groepsvorming'.<sup>37</sup> Hij komt tot deze stelling op basis van het model van politieke controle, dat de maatschappelijke segmentatie mede opvat als een afhankelijke van de activiteiten van de elites.

Vervolgens gaat Van Schendelen in op het mechanisme, waarmee de maatschappelijke gesegmenteerdheid gestimuleerd wordt: de kulturele polarisatie. Door kultureel te polariseren versterken de elites van de verschillende politieke partijen de identiteit van de eigen partij en verzekeren zij zich van een stabiel electoraat. Het gevolg hiervan is dat de elites zelf steviger in het zadel komen te zitten.

Ten aanzien van de gevolgen die de kulturele polarisatie heeft voor het overheidsbeleid merkt Van Schendelen op, dat 'de polarisatie bepaalde waarden scherp onder de publieke aandacht (brengt). Vroeg of laat zullen deze in beleidsprestaties dienen te worden omgezet. De polarisatie legt kortom een *extra beleidslast* op het politieke stelsel'.<sup>38</sup> Op de vraag of het politieke stelsel

36. Geciteerd uit M.P.C.M. van Schendelen, *Verzuiling en restauratie in de Nederlandse politiek*, in: *Beleid en Maatschappij*, nr. 2, 1978, p. 50.

37. Geciteerd uit M.P.C.M. van Schendelen, 1978, *t.a.p.*, p. 50.

38. Geciteerd uit M.P.C.M. van Schendelen, 1978, *t.a.p.*, p. 51.

deze extra beleidslast kan dragen is, zo stelt Van Schendelen, vooralsnog geen antwoord te geven.

### *De rol van de economie*

De politiek-economische richting houdt zich bezig met de vraag of het überhaupt mogelijk is om via het politieke systeem beleid te maken en met de vraag welke grenzen de sociaal-economische ordening en ontwikkeling aan het beleid stellen. Uit deze vragen, die zowel door aanhangers van de (neo-) marxistische staats-theorie, als door aanhangers van de konvergentie-theorie gesteld worden, blijkt al dat de theoretici van de politiek-economische richting een van die van de politiek-kulturele richting afwijkende visie hebben op het verband tussen partijkontrolle en overheidsbeleid.

Volgens Van den Doel, aanhanger van de konvergentie-theorie, worden de maatschappijstructuren oftewel economische ordes in Oost en West gekenmerkt door concentratie van beslissingen bij grote bedrijven en centralisatie van overheidsbeslissingen. De concentratie past, aldus Van den Doel, in het evolutiepatroon, dat wil zeggen: zowel in het Oosten als in het Westen vindt concentratie plaats. De centralisatie past tevens in het konvergentiepatroon, dat wil zeggen: de economische ordes in Oost en West bewegen zich naar elkaar toe, omdat de overheidsinvloed in landen van het Sovjet-type afneemt en in de West-Europese landen en de Verenigde Staten toeneemt. Van den Doel verklaart de evolutie en de konvergentie uit het feit dat de doeleinden van economische politiek, die zijns inziens in Oost en West nagenoeg gelijk zijn, in geen van de bestaande economische ordes gerealiseerd kunnen worden. Zij kunnen slechts gerealiseerd worden door optimale economische ordes die het karakter hebben van een mengvorm van de huidige economische ordes in Oost en West. Van den Doel tekent hierbij aan, dat 'de economische ordes in Oost en West (niet) evolueren naar één en dezelfde optimale orde, zoals Tinbergen meent; de economische ordes in Oost evolueren daarentegen naar de voor Oost geldende optimale orde en de economische ordes in West naar de voor West geldende optimale orde'.<sup>39</sup> Een dergelijk proces duidt Van den Doel aan met de term 'partiële konvergentie'.

De konvergentie-theorie leidt aldus tot de formulering van een aantal kondities, die van belang zijn voor het overheidsbeleid. Deze theorie doet echter geen uitspraak over de specifieke manier, waarop het overheidsbeleid tot stand komt. Aan dit laatste is door Van den Doel aandacht geschonken in een studie over de 'nieuwe politieke economie'.<sup>40</sup> In deze studie analyseert Van den Doel de politieke besluitvorming, dat wil zeggen: de wijze waarop de overheidsbeslissingen tot stand komen, vanuit het gezichtspunt van de relatieve *schaarste*

39. Geciteerd uit J. van den Doel, 1971, *t.a.p.*, p. 191.

40. Zie J. van den Doel, 1975, *t.a.p.*

aan goederen en diensten. Wij veronderstellen dat deze schaarste en de daarmee samenhangende economische ontwikkeling de verbinding vormen tussen Van den Doel's konvergentie-theorie en zijn theorie van de politieke besluitvorming. De beleidsruimte wordt dan in eerste instantie beperkt door de schaarste, vervolgens wordt via het proces van politieke besluitvorming één van de resterende alternatieven gerealiseerd.

Het uitgangspunt waar Van den Doel zijn analyse van de politieke besluitvorming op baseert, is dat van het *rationeel gedrag* van de politieke subjecten. Hiermee wordt bedoeld dat de individuen die bij de politieke besluitvorming betrokken zijn, *doelgericht* zijn en zich niet laten leiden door tradities en emoties. Van den Doel laat in zijn analyse twee groepen politieke subjecten optreden: de kiezers en de politici. Hij neemt daarbij aan dat de kiezer en de politikus de individuele welvaart maximaliseren. De kiezer wenst een overheidsbeleid met een voor hem zo groot mogelijk positief verschil tussen individuele kosten en individuele baten. De politikus heeft daarentegen andere wensen, zoals het verkrijgen van een zo groot mogelijk elektorale steun. Deze wens, zo meent Van den Doel, leeft met name bij politici c.q. politieke partijen in een meerpartijstelsel. In een dergelijk stelsel kunnen politieke partijen immers 'alleen aan de regering deelnemen door een coalitie te vormen en hun positie in de coalitie wordt sterker naarmate zij meer stemmen weten te vergaren'.<sup>41</sup>

Vervolgens gaat Van den Doel na onder welke voorwaarden het op het maximaliseren van de individuele welvaart gerichte gedrag van de kiezers en de politici c.q. politieke partijen op de 'politieke markt' leidt tot een op grond van het paretiaanse criterium optimale allokatie van kollektieve goederen. Anders gezegd: Van den Doel bestudeert onder welke omstandigheden de omvang en de inhoud van het pakket kollektieve goederen in overeenstemming zijn met de wensen van de kiezers. Zijn konklusie nu luidt dat een tweepartijstelsel in een 'representatieve democratie' er toe leidt dat de kollektieve goederen in een op grond van het paretiaanse criterium optimale hoeveelheid en tegen optimale prijzen worden verschaft.<sup>42</sup> Elke partij zal er namelijk naar streven om de positie van sommige kiezers te verbeteren als dit de positie van andere kiezers niet verslechtert, omdat een dergelijk streven altijd winst aan stemmen oplevert. Streeft een partij hier niet naar, dan wordt hij door zijn konkurrent verslagen.

Een meerpartijstelsel biedt daarentegen geen garantie dat de kollektieve goederen in een op grond van het paretiaanse criterium optimale hoeveelheid

41. Geciteerd uit J. van den Doel, 1975, *t.a.p.*, p. 104-105.

42. Onder 'representatieve democratie' verstaat Van den Doel een vorm van democratische besluitvorming, waarbij de onderhandelingen en de beslissingen worden opgedragen aan gekozen vertegenwoordigers, die om de stemmen van de burgers concurreren. Zie J. van den Doel, 1975, *t.a.p.*, p. 30-31.

en tegen optimale prijzen worden verschaft. Immers: 'In een toestand van evenwicht zullen zich bij een dergelijk (stelsel) drie vestigingsplaatsen handhaven waarbij elke vestigingsplaats kan worden bezet door een groep partijen die onderling een stembusaccord sluiten. Deze stembusaccorden zijn een nuttig middel om te voorkomen dat het aantal zelfstandig opererende partijen groter wordt dan noodzakelijk is voor een overzichtelijke presentatie van de drie beleidsopties, zodat zij een belangrijke bijdrage leveren aan de rationalisatie van het democratisch proces. Maar de noodzaak tot vorming van kabinetten ná de verkiezingen blijft ook in een drieblokkensysteem aanwezig. Uit het oogpunt van de rationeel beslissende kiezer worden de partijen, zoals die zich vóór de verkiezingen presenteren, daardoor inkonsistent en onberekenbaar. De beleidsuitkomst van een meer partijstelsel is onbepaald en de zekerheid, dat deze uitkomst optimaal is op grond van het criterium van Pareto, kan in het geheel niet worden gewaarborgd'.<sup>43</sup>

Het bovenstaande geeft derhalve aan welke condities Van den Doel van belang acht voor het gebruik van politieke macht om een optimaal beleid te verwezenlijken. Een problematische kant van de aanpak van Van den Doel is de nadruk op formalistische mechanismen. De specifieke kenmerken van de politiek van een bepaald land komen zodoende niet tot hun recht.

De (neo-)marxisten Fennema en Stuurman knopen in tegenstelling tot de aanhangers van de convergentie-theorie aan bij de probleemstelling van de auteurs uit de politiek-kulturele richting. Zij doen dit in de vorm van een kritiek op met name het boek van Lijphart *'Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek'*.

In het artikel van 'Professor Lijphart en de Nederlandse politiek' stelt Fennema dat de elites van de zuilen niet de vertikale, religieuze scheilijnen, maar juist het ontbreken van die scheilijnen als een bron van politieke onstabieleit beschouwd.<sup>44</sup> Om deze stelling te onderbouwen geeft hij een aantal historische voorbeelden van sociale strijd, waaruit blijkt dat de zuilen-elites alles in het werk stelden om de zich steeds weer manifesterende eenheid van de arbeidersklasse te breken teneinde de stabiliteit van het politieke stelsel

43. Het begrip 'vestigingsplaats' verwijst naar het feit dat de politici c.q. politieke partijen een positie qua beleid en programma innemen, die een zo groot mogelijke steun van de kiezers garandeert. Het begrip 'inkonsistent' verwijst naar het feit dat de politici c.q. politieke partijen niet de verantwoordelijkheid aanvaarden voor hun vroegere beleidsdaden. Onder 'onberekenbaar' verstaat Van den Doel dat de verkiezingsprogramma's geen garantie zijn voor de uitvoering ervan. Zie voor het eerstgenoemde begrip J. van den Doel, 1975, *t.a.p.*, p. 105-106; voor de laatstgenoemde begrippen J. van den Doel, 1975, *t.a.p.*, p. 107-108.

44. M. Fennema, *Professor Lijphart en de Nederlandse politiek*, Acta Politica, nr. 1, 1976.

te behouden. Volgens Fennema speelde de verzuiling daarbij een belangrijke rol 'in die zin dat de katholieke en protestantse elites de gelovige arbeiders gescheiden (wilden) houden van hun socialistische collega's, en hun belangenstrijd helemaal niet of slechts in beperkte mate en vanuit een specifieke visie tolereren'.<sup>45</sup> Men mag hieruit echter niet de konklusie trekken, zo stelt Fennema, dat de verzuiling een list was van de elites om de arbeidersklasse verdeeld te houden. Zijns inziens is de verzuiling 'gebaseerd op religieuze tegenstellingen die veel verder in de geschiedenis terug gaan. Deze tegenstellingen leiden echter pas tot een verzuilde maatschappij na 1870. Men kan de verzuiling niet los zien van sociaal-economische ontwikkelingen. En evenmin kan men de verzuiling als iets statisch opvatten: de verzuiling maakt deel uit van het politieke en economische krachtenveld, dat voortdurend in beweging is'.<sup>46</sup>

Fennema signaleert derhalve een verband tussen klassenstrijd en verzuiling. Juist omdat de elites de gevaren onderkenden van de zich steeds weer manifesterende klassenstrijd hebben zij er zijns inziens naar gestreefd om de konfessionele arbeiders van de niet-konfessionele arbeiders te isoleren. In dit streven waren de elites succesvol: het Nederlandse politiek bestel bleef stabiel. Fennema maakt echter niet duidelijk *waarom* de elites zo suksescol waren in hun streven naar het gescheiden houden van de diverse groepen arbeiders.

Een andere kijk op het verband tussen klassenstrijd en verzuiling vindt men in het artikel van Stuurman 'Verzuiling en klassenstrijd'.<sup>47</sup> Daarin stelt Stuurman dat het niet juist is om beide elementen van elkaar te scheiden en de indruk te wekken dat het ene element, de zich in de klassenstrijd manifesterende eenheid van de arbeiders, voortdurend het onderspit heeft moeten delven ten opzichte van het andere element, de religieuze verdeeldheid van de arbeidersklasse. Zijns inziens staat '*de reproductie van de vertikale politieke en ideologische structuur niet als een andere — vertikale — scheilijn tegenover de — horizontale — scheilijn van de klassenstructuur, maar vormt juist zelf een element van de reproductie van de klassenverhoudingen*'. Het is daarom ook onjuist om het verzuilde bewustzijn van de katholieke arbeiders *tegenover* het klassebewustzijn te zetten in de trant van: ofwel de katholieke arbeiders is zich van zijn belangen bewust en dan gaat hij of zij de zuil uit, ofwel hij of zij heeft een 'vals', primair godsdienstig bewustzijn en blijft dus in de zuil'.<sup>48</sup> Hangt men een dergelijke visie aan dan ziet men, aldus Stuurman, over het hoofd dat de verzuilde organisaties de vorm zijn waarin de konfessionele arbeiders zich als klasse manifesteren.

45. Geciteerd uit M. Fennema, 1976, *t.a.p.*, p. 62.

46. Geciteerd uit M. Fennema, 1976, *t.a.p.*, p. 64.

47. S. Stuurman, Verzuiling en klassenstrijd, in: *Discorsi*, nr. 13/14 en 16 (1978).

48. Geciteerd uit S. Stuurman, *Discorsi*, nr. 16, 1978, *t.a.p.*, p. 9. Kursivering van Stuurman.

Stuurman illustreert deze gedachtengang aan de hand van onder andere de ontstaansgeschiedenis van de katholieke sociale organisaties. Deze organisaties verwoordden enerzijds de strijd van de katholieke arbeiders, boeren en middenstanders voor een rechtvaardig bestaan, anderzijds bonden zij deze groepen in politiek-ideologisch opzicht aan de katholieke bourgeoisie die een exponent was van de dominante ideologie waarin het idee van de klassensamenwerking centraal stond. Men kan hieraan zien, aldus Stuurman, dat 'de reproductie van de klassenverhoudingen (hand in hand ging — schr.) met de reproductie van het katholieke volksdeel als zuil'.<sup>49</sup>

Deze analyse verschaft ons meer inzicht dan die van Fennema in de samenhang tussen klassenstrijd en verzuiling, maar geeft nog geen informatie over de voor ons interessante problematiek van het verband tussen klassenstrijd/verzuiling en de mate van politieke stabiliteit.<sup>50</sup> Het artikel van Stuurman geeft evenmin informatie over de wijze waarop de niet-konfessionele groeperingen binnen het politieke systeem functioneren, over de interacties tussen deze groeperingen en de konfessionele blokken en over de gevolgen hiervan voor de politieke stabiliteit. Deze informatie mag zeker niet ontbreken wil men tot een gefundeerd oordeel komen over de wijze waarop het Nederlandse politieke bestel functioneert en over de invloed van de verschillende politieke partijen op het overheidsbeleid. Over dit laatste vraagstuk bestaan bij de (neo-)marxistische auteurs overigens wel ideeën. Men vindt deze in andere dan de hier genoemde artikelen.<sup>51</sup> Enigszins versimpeld komen zij erop neer dat de planloosheid van de kapitalistische produktiewijze grenzen stelt aan de autonome rol van de partijkontrolle met betrekking tot de vorming van het overheidsbeleid. Het economische systeem stelt bovendien grenzen aan de uitvoering en de uitkomsten van dit beleid.

Tot slot van dit betoog willen wij de belangrijkste verschillen tussen de auteurs van de politiek-kulturele richting en die van de politiek-economische richting nog eens kort memoreren. De eerstgenoemde auteurs zijn van mening dat zowel de sociale structuur als het politieke systeem van doorslaggevende invloed zijn op de wijze waarop de partijkontrolle het overheidsbeleid beïnvloedt. De auteurs van de politiek-economische richting leggen daarentegen

49. Geciteerd uit S. Stuurman, *Discorsi*, nr. 16, 1978, t.a.p., p. 9.

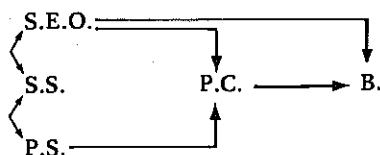
50. De problematiek van het verband tussen klassenstrijd/verzuiling en de mate van politieke stabiliteit wordt, aldus Stuurman in *Discorsi*, nr. 16, in een volgend deel van zijn artikel besproken.

51. Zo schrijft S. Stuurman in *Kapitalisme en burgerlijke staat*, 1978, t.a.p., p. 106; 'Het staatsingrijpen kan niet als geheel gepland worden, omdat het objekt van dat ingrijpen zelf niet gepland wordt. De mooiste plannen en prognoses lopen stuk op de eigen logika van de economische ontwikkeling'.

de nadruk op de sociaal-ekonomische ordening en ontwikkeling. Beide elementen stellen huns inziens grenzen aan de invloed van de partijkontrolle op de totstandkoming en de uitkomsten van het overheidsbeleid.

Beide visies, die men ook in de internationale literatuur over de bepalende factoren van het overheidsbeleid aantreft, dienen op hun juistheid getoetst te worden teneinde de specifieke ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat te verklaren. Het volgende model is een schematische weergave van zowel de 'politieke' als de 'ekonomische' richting:

#### Model I



- S.E.O. = sociaal-ekonomische ontwikkeling en ordening
- S.S. = sociale structuur
- P.S. = politiek systeem
- P.C. = partijkontrolle
- B. = beleid

#### De PvdA in ons model

Naast de bovengenoemde visies op de bepalende factoren van het overheidsbeleid kan men nog een aantal andere opvattingen onderscheiden, die eveneens passen in het door ons geschetste model. Twee daarvan hebben een belangrijke rol gespeeld — en doen dat nog steeds — in sociaal-ekonomische kring. Het betreft hier de opvattingen ten aanzien van democratie en sociaal-ekonomische ordening. We zullen hieronder op deze opvattingen ingaan.

Onder invloed van 'Nieuw Links' en D'66 hield de PvdA aan het einde van de jaren zestig een pleidooi voor een gezondmaking van het politieke bestel. Onder gezondmaking verstond zij een meer *demokratisch* functioneren. Zij wilde dit verwezenlijken door het parlement te versterken middels een meer doorzichtige democratische besluitvorming en door een einde te maken aan de kompromispolitiek middels het vaststellen van een minimumprogramma, waaraan de fractieleider tijdens de kabinetsformatie gebonden zou zijn.<sup>52</sup> De introductie van dit laatste punt hing samen met het streven van de radikale vleugel binnen de PvdA naar een sterkere kontrolle van de achterban op de

52. Zie J.Th.J. van den Berg/H.A.A. Molleman, 1976, *t.a.p.*, p. 113-114.



parlementaire vertegenwoordigers. Ook pleitte de PvdA voor duidelijke meerderheidskoalities vóór de verkiezingen. De burger zou hierdoor meer betrokken raken bij het politieke gebeuren. Met deze voorstellen had de PvdA niet alleen een gezondmaking van het ondemokratisch funktionerende politieke bestel voor ogen, maar ook een mobilisering van de in eigen gelederen en daarbuiten bestaande onvrede 'ten dienste van de democratie en van een rechtvaardige samenleving'.<sup>53</sup>

Onder invloed van 'Nieuw Links' en D'66 en later de PPR kwam er ook verandering in het denken van de PvdA over de *sociaal-ekonomische* grondslagen van de samenleving. De PvdA ging er dientengevolge toe over om ekonomische doelstellingen en daarmee verbonden politieke prioriteiten *kwalitatief* te toetsen, dat wil zeggen, aan criteria die ontleend zijn aan het maatschappelijk welzijn. Daarnaast benadrukte de PvdA het belang van een geïntegreerde aanpak van politieke en ekonomische problemen. De beroemde vier hervormingsvoorstellen van het kabinet-Den Uyl zijn hiervan een voorbeeld.<sup>54</sup>

De hierboven geschetste denkbeelden van de PvdA over democratie en sociaal-ekonomische ordening bepalen, zoals wij reeds opmerkten, ook nu nog het optreden van de sociaal-demokraten. Wanneer wij ze in termen van het door ons geschetste model vertalen, dan sluiten de denkbeelden over democratie aan bij die van de auteurs uit de politiek-kulturele richting. De opvattingen van de PvdA over de wijze waarop het politieke systeem behoort te funktionieren zijn immers op een overeenkomstig uitgangspunt gebaseerd. De opvattingen van de PvdA verschillen echter van die van de auteurs uit de politiek-kulturele richting door de nadruk op het *gelijktijdig* inwerken van zowel politieke als ekonomische factoren via de interveniërende variabele van de partijkontrolle op dit beleid. In het door ons geschetste model vindt men zowel de met die van de auteurs uit de politiek-kulturele richting overeenkomende als daarvan afwijkende denkbeelden van de PvdA terug.

#### *De rol van de vierde en vijfde macht*

Behalve bovengenoemde visies op de bepalende factoren van het overheidsbeleid zijn er nog een aantal andere visies, die echter niet passen in het door ons geschetste model. Eén daarvan vindt men in het boek van Van den Berg en Molleman *Crisis in de Nederlandse politiek*. Daarin merken zij ten aanzien van de traditionele belangengroepen en het ambtelijk apparaat, de IJzeren Ring, op, dat 'de daarin opererende groepen gewoon (zijn) om op centraal niveau hun

53. Geciteerd uit J.M. den Uyl, *Inzicht en Uitzicht*. Opstellen over Economie en Politiek, Amsterdam, 1978, p. 158.

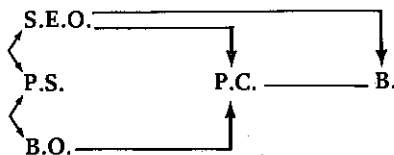
54. Het betreft hier de voorstellen inzake de grondpolitiek, de ondernemingsraad, de investeringrekening en de vermogensaanwasdeling.

zaken met het centrale bestuur en verwante kamerleden te regelen ... Het parlement stond als zodanig bij de meestal ingewikkelde beleidsvoorbereiding grotendeels buiten spel'.<sup>55</sup>

Het idee dat het parlement als gevolg van de toenemende bureaucratisering, de complexiteit van de inhoud van het beleid en de sluipende verzelfstandiging van het reeds gevormde beleid ('inkrementalisme') in een zwakke positie staat ten opzichte van de (semi-)overheidsorganen op het terrein van de beleidsvorming en de besluitvoering treft men bij veel auteurs aan. Van den Doel bijvoorbeeld spreekt van een 'bilateraal monopolie' tussen ambtenaren en politici. (Neo-) Marxisten bezigen in dit verband de term 'de relatief autonome positie van de staatsapparaten'.<sup>56</sup> Een aantal van deze (neo-)marxisten wijst er bovendien op dat de (semi-)overheidsorganen vanwege hun 'relatief autonome positie' *selektief* te werk gaan, waarbij zij de kapitalistische belangen het voordeel van de twijfel gunnen met een zijgend beroep op het algemeen belang: de instandhouding van de kapitalistische samenleving.

In de visie van Van den Berg en Molleman, Van den Doel en een aantal (neo-)marxistische auteurs wordt dus niet zozeer de nadruk gelegd op het belang van het politieke systeem, als wel op het belang van de (semi-)overheidsorganen. Deze organen worden als een onafhankelijke variabele opgevat met betrekking tot de partijcontrole en het overheidsbeleid. De (neo-)marxisten en Van den Doel handhaven bovendien de sociaal-ekonomische ontwikkeling als een onafhankelijke variabele. Dit laatste is niet het geval bij Van den Berg en Molleman. Beide visies kunnen als volgt schematisch weergegeven worden:

*Model II*



B.O. = beleidsorganen

55. Geciteerd bij J.Th.J. van den Berg/H.A.A. Molleman, 1976, *t.a.p.*, p. 163.

56. Zie S. Stuurman, *Kapitalisme en burgerlijke staat*, 1978, *t.a.p.*, hfst. 4; J. Hirsch, *Bemerkungen zum theoretischen Ansatz einer Analyse des Bürgerlichen Staates*, in: *Gesellschaft Beiträge zum Marxschen Theorie* 8/9, Frankfurt am Main, 1976, p. 133 e.v.

### *De rol van de pressie- en belangengroepen*

In de tot nu toe behandelde visies op de bepalende factoren van het overheidsbeleid wordt ons inziens te weinig aandacht geschonken aan de groeiende invloed van pressiegroepen.<sup>57</sup> De laatste tien jaar zijn als gevolg van de ontzuiling, de politisering en de economische crisis de buitenparlementaire acties in aantal en intensiteit toegenomen. Deze acties werden veelal opgezet en gestimuleerd door kleine organisaties, die zich als pressiegroep gedroegen. Hun doel was immers om druk uit te oefenen op regering en parlement teneinde hun belangen behartigd te zien en hun eisen ingewilligd te krijgen. Een deel van deze pressiegroepen is inmiddels opgenomen in de bestaande overlegstructuren van het politieke systeem en doen aldus op geïnstitutionaliseerde wijze mee aan de politieke besluitvorming. Een ander deel van deze pressiegroepen participeert echter niet in de bestaande overlegstructuren, maar richt zich op directe wijze tot de (semi-)overheidsorganen.

De groei en in de invloed van pressiegroepen worden door een aantal politikologen en politici met lede ogen aangezien. Zo merkt Den Uyl ten aanzien van niet in de overlegstructuren participerende pressiegroepen op: 'Veel grotere gevaren treden aan het licht waar acties worden gevoerd met de bedoeling de wet te frustreren om daarmee de overbodigheid van het parlement te bewijzen. Dan is sprake van anti-parlementaire acties, zoals in de conflictstrategie van de studentenvakbeweging tot uitdrukking is gebracht'.<sup>58</sup> En Daudt citeert met instemming de sociaal-demokraat Bart Tromp: 'Bedoeld wordt daarbij (bij de term "interest group-liberalism" — schr.) een situatie waarin belangengroepen steeds openlijker hun intree in de politieke arena doen, dat dit gepresenteerd wordt als een vorm van "democratisering" en als legitiem ervaren, en waarin dergelijke private belangengroepen veto-macht of zelfbeheer over de sector van de maatschappij die zij pretenderen te vertegenwoordigen of te "behandelen" van de overheid weten af te dwingen'.<sup>59</sup> Anderen daarentegen zien in de groei en de invloed van de pressiegroepen het bewijs van de juistheid van hun opvatting dat de klassenstrijd het centrale element vormt van de politieke en economische verhoudingen in de samenleving.<sup>60</sup> Ons inziens zijn de voor- en tegenstanders van pressie- en belangengroepen wat al te voorbarig met hun konklusies, aangezien er nogal wat schort aan de

57. Zie F.C. Castles, *Pressure groups and political culture, A comparative study*, London, 1967; D. Apter/H. Eckstein, *Comparative Politics. A reader*, London, 1963 (met name Part. VI).

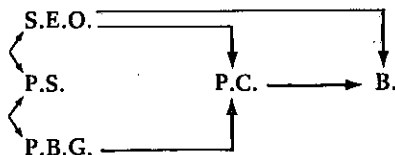
58. Geciteerd uit J.M. den Uyl, 1978, *t.a.p.*, p. 149.

59. Geciteerd bij H. Daudt, De politieke toekomst van de verzorgingsstaat, in: *Beleid en Maatschappij*, III/7-8, 1976, p. 187.

60. Zie G. Harmsen/B. Reinalda, *Voor de bevrijding van de arbeid*, Nijmegen, 1975, hfst. XIII.

theoretische fundering en de empirische onderbouwing van deze conclusies. Men kan volgens ons slechts dan een gefundeerde uitspraak doen over de invloed van de pressie- en belangengroepen op het overheidsbeleid wanneer men deze groepen naast de door ons genoemde andere variabelen in de analyse betreft. Ook is het dan mogelijk om de relatieve invloed van de partijkontrolle op het overheidsbeleid vast te stellen zonder in 'a priori' verklaringen te vervallen als zouden pressie- en belangengroepen de kwaliteit van de democratie aantasten c.q. direkte verschijningsvormen van de klassenstrijd zijn. Niet alleen om deze reden dienen pressie- en belangengroepen in het model opgenomen te worden, maar ook omdat deze groepen hun oorsprong vinden en hun kracht putten uit de crisis in de verzorgingsstaat (zie paragraaf 2.). Een laatste reden tenslotte om de pressie- en belangengroepen in het model op te nemen is, dat de PvdA, wier invloed op het beleid wij willen vaststellen, door de groei en de invloed van deze groepen voor een keuzeprobleem is gesteld. Een keuze tussen 'de parlementaire weg' en een combinatie van parlementair en aktiegericht bezig zijn. Deze overwegingen leiden tot het volgende model:

### Model III



P.B.G. = pressie- en belangengroepen

## 5. Samenvatting en conclusies

In paragraaf 2 konkludeerden we dat er in de internationale literatuur over de bepalende factoren van het overheidsbeleid onduidelijkheid bestond over de mate waarin politieke dan wel economische factoren het overheidsbeleid beïnvloeden. Deze onduidelijkheid kwam onder andere voort uit de gehanteerde onderzoeksstrategieën. We meenden deze onduidelijkheid op te kunnen lossen door onze aandacht te richten op het beleid van één land, te weten Nederland, en dit in de tijd te analyseren. Een dergelijke aanpak biedt ons inziens de mogelijkheid om het verband tussen partijkontrolle en overheidsbeleid vast te stellen, met andere woorden, om een antwoord te krijgen op de vraag: hoe belangrijk is de politiek in Nederland ten aanzien van het te voeren beleid.

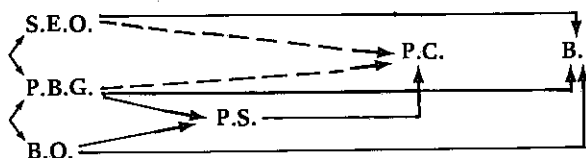
In paragraaf 3 gingen we nader in op het verband tussen partijkontrolle en overheidsbeleid in Nederland. Uit de veelheid van beleidsonderwerpen kozen we het beleid gericht op de creatie en de uitbouw van de verzorgingsstaat. Als

redenen voor deze keuze noemden we dat Nederland zich in de na-oorlogse periode tot een koploper als verzorgingsstaat heeft ontwikkeld, terwijl het qua economische ontwikkeling verhoudingsgewijs een middenpositie innam en nog steeds inneemt onder de Westeuropese landen én dat Nederland in vergelijking met een van de andere 'koplopers als verzorgingsstaat', namelijk Zweden, een gering aantal jaren geregeerd is door sociaal-demokraten, die zich bij uitstek als de 'voortrekkers' van de verzorgingsstaat zien. We tekenden daarbij aan, dat Nederland geen ervaring heeft gehad met kabinetten van puur-sociaal-demokratische signatuur. De PvdA kon vanwege haar minderheidspositie slechts in coalitie met de KVP (later het CDA) aan de regering deelnemen.

Aan het einde van deze paragraaf stelden we dat de specifieke ontwikkeling van de verzorgingsstaat in Nederland mogelijksterwijs samenhangt met het eigenaardige, dat wil zeggen verzuilde karakter van het politieke systeem. Op de inrichting en werking van het Nederlandse politieke systeem werd in paragraaf 4 ingegaan. In dit kader werden de politiek-kulturele visie en de politiek-economische visie behandeld. Beide visies treft men ook aan in de internationale literatuur over de bepalende factoren van het overheidsbeleid. We brachten vervolgens naar voren dat deze visies de invloed van (semi-)overheidsorganen en pressie- en belangengroepen op de partijcontrole en het overheidsbeleid veronachtzaamden. Ons inziens moeten deze organen en groepen zeker in de analyse betrokken worden om de relatieve invloed van de partijcontrole op het overheidsbeleid vast te kunnen stellen. Deze paragraaf leverde drie tentatieve modellen op, die deels afzonderlijk, deels in samenhang met elkaar onderzocht gaan worden.

In de eerste fase van ons onderzoek zullen we met behulp van de in de internationale literatuur gehanteerde methoden het eerste model over een lange periode, namelijk 1950-1975, op zijn juistheid toetsen. In de tweede fase van het onderzoek worden de drie modellen op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de eerste fase nauwkeurig uitgewerkt en over een korte periode, namelijk 1963-1975, op hun juistheid getoetst. Het accent komt in de tweede fase te liggen op de specifieke kenmerken van de politieke en sociaal-economische ontwikkeling in Nederland. Ook zullen we in deze fase aandacht schenken aan de recente veranderingen in het Nederlandse politieke bestel teneinde een uitspraak te doen over de interpretaties, die de door ons behandelde auteurs van deze veranderingen geven. Uit de hierboven beschreven onderzoeksstrategie hebben we tenslotte het volgende tentatieve theoretische model afgeleid, dat een adequate verklaring lijkt te bieden voor het verband tussen partijcontrole en overheidsbeleid in Nederland in de periode 1963-1975:

#### Model IV



Uit dit model worden de volgende hypothesen afgeleid:

1. De economische situatie stelt grenzen aan het overheidsbeleid en is van invloed op het aantal pressie- en belangengroepen en de wijze van optreden van deze groepen. Het overheidsbeleid wordt door dit laatste langs indirecte weg – dat wil zeggen, via de partijcontrole – beïnvloed. In de huidige situatie van economische crisis wordt de partijcontrole als determinant van het overheidsbeleid als gevolg van het veelvuldige en buiten-parlementaire optreden van de pressie- en belangengroepen en als gevolg van de geringere economische mogelijkheden *geneutraliseerd*.
2. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat heeft er toe geleid dat de invloed van de (semi-)overheidsorganen op het terrein van de beleidsvorming en de beleidsuitvoering en van de traditionele en recente pressie- en belangengroepen op het overheidsbeleid is toegenomen. Het belang van de partijcontrole als determinant van het overheidsbeleid *neemt hierdoor af*.
3. Het proces van ontzuiling en (neo-)demokratisering komt tot uiting in (kwalitatief) nieuwe vormen van belangenartikulation op centraal politiek niveau. Het belang van de partijcontrole als determinant van het overheidsbeleid *neemt hierdoor toe*.

Deze hypothesen zullen op basis van de resultaten van de reeds genoemde onderzoeksstrategie op hun houdbaarheid bekeken worden. Vervolgens ligt het in onze bedoeling om aandacht te besteden aan de rol en positie van de PvdA met betrekking tot de ontwikkeling van de verzorgingsstaat teneinde de uitspraken van paragraaf 3 en 4 te staven. We merkten hierin op dat de denkbeelden van de PvdA met betrekking tot de verzorgingsstaat als gevolg van het anticiperende gedrag van de KVP deels gehonoreerd en deels gamendeerd zijn. De economische crisis, de ontzuiling en de politisering brachten in deze situatie verandering. De PvdA ging zich kritisch opstellen ten opzichte van de samenwerking tussen de elites van de verschillende politieke partijen en de vorm en inhoud van de verzorgingsstaat. Dit laatste bleek zowel uit de veranderde opvattingen van de PvdA ten aanzien van economische groei en dergelijke, als uit haar voorstellen met betrekking tot de verdeling en het gebruik van economische macht. De kritische houding van de PvdA ten opzichte van de samenwerking tussen de elites kwam tot uiting in de zogenaamde 'meerderheidsstrategie' en het inspelen op de onrust aan de 'basis'. Uit de

resultaten van het onderzoek naar de houdbaarheid van de hypothesen kan ons inziens afgeleid worden of de PvdA hiermee op de goede weg is of niet.

november 1978