

# Een christelijk-liberale synthese

100 jaar Pacificatie 1917-2017

Onder redactie van George Harinck, Alexander van Kessel en  
Hans Krabbendam

Jaarboek voor de geschiedenis van het  
Nederlands protestantisme na 1800  
Jaargang 26

Bij de productie van dit boek is gebruikgemaakt van papier dat het keurmerk Forest Stewardship Council® (FSC®) draagt. Bij dit papier is het zeker dat de productie niet tot bosvernietiging heeft geleid. Ook is het papier 100% chloor- en zwavelvrij gebleekt.

ISBN 978 90 211 7066 4  
ISBN 978 90 211 7067 1 (ebook)  
NUR 697, 700  
[www.kokboekencentrum.nl](http://www.kokboekencentrum.nl)

Ontwerp en bewerking omslag: Marion Rosendahl  
Omslagbeeld: Johan Braakensiek, 'Sinter-Cort'. Bron: *De Amsterdammer*, 2 december 1916.  
Opmaak binnenwerk: Hans Seijlhouwer

© 2018 KokBoekencentrum Uitgevers, Utrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## De Pacificatie van 1917

Keerpunt voor of karakteristiek van de Nederlandse politieke geschiedenis?

Hans Krabbendam

Op 29 november 1917 stemde de Eerste Kamer in tweede lezing voor een grondwetswijziging die bekend staat als de Pacificatie. Met deze wijziging werden twee slepende politieke problemen opgelost: de rechterzijde (de confessionele partijen) verkreeg de algehele gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder lager en middelbaar onderwijs en de linkerzijde (de niet-confessionele partijen) het algemeen mannenkiesrecht. Daarmee verkregen alle mannen in Nederland boven de 23 jaar het kiesrecht, ongeacht inkomen of opleiding, en ontvingen openbare scholen en bijzondere scholen dezelfde financiële ondersteuning van de overheid. Beide wensen waren even hartstochtelijk gepropageerd als bestreden door de elkaar in evenwicht houdende politieke kampen. Bijna unaniem werd een combi-oplossing omarmd, de tegenstellingen verzoend, de vrede werd gesloten, de pacificatie beklonken. Slechts één senator, Pieter Cornelis 't Hooft van de ARP, stemde tegen vanwege zijn aanhoudende principiële bezwaren tegen het algemeen kiesrecht.

Hiermee kwam een einde aan een decennialange reeks van debatten, compromissen en buitenparlementaire acties. Het Nederlandse politieke landschap kreeg door deze grondwetswijziging een vaste vorm, die in grote lijnen de hele twintigste eeuw functioneerde en het maatschappelijke landschap heeft vorm gegeven. Dit besluit definiëerde de mate van samenwerking tussen de private en de publieke sfeer en bakende de houding af van de overheid ten opzichte van de burgers en *vice versa*. Zulke afspraken waren nodig omdat de burgers via het kiesrecht veel meer invloed op het beleid zouden gaan uitoefenen.

Precies honderd jaar nadat de 42 senatoren hun stem hadden uitgebracht was de Eerste Kamer het podium voor een evaluerend sym-



*'100 jaar Pacificatie 1917-2017' congres op 29 november 2017 in de plenaire vergaderzaal van de Eerste Kamer. Foto George Harinck.*

posium over de betekenis van deze gebeurtenis voor de ontwikkeling van het politieke proces en over de inhoudelijke gevolgen van deze uitkomst. De organisatie van dit symposium lag in handen van drie instituten: het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis aan de Radboud Universiteit, het expertisecentrum voor het onderzoek naar parlementaire ontwikkelingen, het Katholiek Documentatiecentrum eveneens aan de Radboud Universiteit gevestigd en het Historisch Documentatiecentrum aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij brachten een keur aan experts bij elkaar die het belang van deze gebeurtenis bespraken aan de hand van vier thema's: vormde de Pacificatie een waterscheiding tussen twee tijdperken of was het eerder onderdeel van een trend? Was het directe resultaat van de onderhandelingen te benoemen in termen van winnaars en verliezers en is dat na een eeuw nog steeds zo? Wat veranderde er concreet aan het overheidsbeleid door deze beslissing? En tot slot: waren er alternatieve scenario's denkbaar geweest en wat heeft deze uitslag voor gevolgen voor de hedendaagse samenleving? Deze vragen vormen ook de structuur van dit boek. Eerdere aandacht voor dit onderwerp is opmerkelijk gering geweest. Natuurlijk besteedden handboeken politieke geschiedenis aandacht aan '1917', markeerden onderwijshistorici de pacificatie als de bekroning van de Schoolstrijd en legden sociologen een verband tussen de Pacificatie en de verzuiling, maar totaalstudies over het hele traject vanuit de gezichtspunten van de verschillende politieke stromingen en over de doorwerking zijn er niet, al is in de biografie van Cort van der Linden het concentratiepunt van de onderhandelingen te vinden.<sup>1</sup>

De vraag naar het belang van '1917' komt in alle bijdragen aan de orde. Friso Wielenga plaatst kritische kanttekeningen bij de invloedrijke theorie van politicoloog Arend Lijphart die 1917 als de bakermat van en model voor de Nederlandse pacificatiedemocratie bestempelde. Wielenga gaat in vijf perioden na hoe de politieke spelregels van dit model al of niet nageleefd werden en of die voor de voorspelde (in)stabiliteit zorgden. Die spelregels waren niet pas in 1917 uitgevonden en konden niet het gevolg zijn van de verzuiling, de zichzelf versterkende concentratie van organisaties binnen levensbeschouwelijke groepen gelijkgezinden. Wielenga constateert wel continuïteit in de omgang met politieke diversiteit, maar geen toenemende stabiliteit van de kabinetten, met als uitzondering de kabinetten in de periode 1945-1963.

Voor de katholieke politieke formatie was 1917 meer dan een tussenstation. Alexander van Kessel toont aan hoe katholieke politici zich in de onderhandelingen opstelden en in 1917 in het centrum van de macht terecht kwamen – een positie die ze in de daarop volgende zestig jaar behielden. Katholieke politici bevonden zich niet in de voorhoede van de kieskwesatie, want onder hen leefde grote weerstand tegen het individualistische ideaal van het algemeen kiesrecht. Ze liepen ook niet voorop in de schoolstrijd, al wensten ze wel gelijke rechten voor katholieke scholen en werkten ze daartoe nauw met de protestantse partijen samen. Dankzij de groei van de katholieke Kamerclub in aantal en in diversiteit en de toenemende impuls om via overheidsbeleid in te grijpen in de samenleving werd hun aandeel in de confessionele vertegenwoordiging groter dan het protestantse. Omdat de katholieke politici niet al te expliciet een beroep deden op principes vanwege de grote interne verschillen, en ze bereid waren constructief te onderhandelen, sloegen ze een begaanbare brug voor het sluiten van compromissen en werden ze zo tot de winnaars van het onderhandelingsproces, ook al hadden ze dat zelf nog nauwelijks in de gaten. Na de overgang van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging, de uitoefening van het algemeen kiesrecht met een opkomstplicht en de impuls die de beslechting van de schoolstrijd aan het (katholieke) onderwijs gaf, stoomden de katholieken in korte tijd een breed inzetbaar kader klaar.

Wielenga en Van Kessel komen tot de conclusie dat '1917' geen fluwelen revolutie was waardoor Nederland een nieuw tijdperk binnentradte, maar wel een scharnier vormde voor de overlegdemocratie die zo in een gevarieerd landschap naar evenwichtige politiek afwisseling van de wacht kon groeien. De wissel naar deze uitkomst was al in 1887 genomen toen het kabinet-Mackay de deur naar overheids-subsidies voor bijzondere scholen open zette en het kiesrecht zo sterk verruimde dat uitsluiting van een steeds kleiner wordende groep steeds moeilijker was vol te houden. De verantwoordelijke politici toonden aan dat ze gevoel hadden voor de roep om meer politieke invloed en gelijke rechten voor de burgers en goed hadden ingeschat wat politiek haalbaar was.

Vervolgens moest het compromis zich bewijzen door tevredenheid over de uitkomst en de uitwerking. Hier komt de vraag aan de orde of winst en verlies evenredig waren verdeeld, zowel op korte als lange ter-

mijn. In recente publieke debatten die de overheidsfinanciering van bijzonder onderwijs ter discussie stellen (maar nooit het algemeen kiesrecht) wordt de uitkomst voorgesteld als een (te) grote overwinning voor de christelijke partijen ten koste van de niet-confessionele partijen, vaak gevolgd door het argument dat nu de verzuiling voorbij is het subsidiëren van bijzondere scholen gestaakt moet worden omdat dat segregatie in de hand zou werken.<sup>2</sup> Dit beeld klopt maar ten dele. Patrick van Schie, directeur van de Teldersstichting, onderwerpt de motieven van de liberale fractie en de gevolgen voor hun politieke lijn aan een nader onderzoek. Hij concludeert dat het onderhandelingsresultaat voor de liberale Kamerleden teleurstellend was, niet alleen omdat ze het openbaar onderwijs als standaard moesten inleveren en geen algemeen vrouwenkiesrecht binnensleepten, maar omdat een aantal belangrijke doelen buiten de onderhandelingen bleven. Hun voornaamste winst was dat ze het proces van democratisering af konden ronden door algemeen mannenkiesrecht als kernpunt vast te houden.

Voor de sociaaldemocraten was de uitkomst nog gunstiger. Kors Vischer legt uit hoe SDAP-leider Pieter Jelles Troelstra de grote winnaar werd van de Pacificatie. Het algemeen kiesrecht was zijn grootste wens, maar hij was ook voorstander van financiële gelijkstelling van bijzonder onderwijs. Dat laatste leek vreemd omdat de christelijke scholen niet het meest sympathiek stonden tegenover het socialisme, maar dat was het niet, omdat Troelstra de voordelen van bijzonder onderwijs inzag. Zo kon hij ook voor de eigen groep, vooral voor leerkrachten die uit het openbaar onderwijs geweerd werden, meer ruimte voor alternatieven opeisen. Als bijkomend voordeel maakte de oplossing van de onderwijkswestie energie vrij om confessionele arbeiders te bewegen hun sociaaleconomische speerpunten te steunen.

De groei van de confessionele partijen ging niet vanzelf, zoals Harm Kaal aantoonde. Een onvoorzien politiek effect voor de confessionele partijen, en vooral de katholieken, was dat ze zich door de nieuwe Kieswet nationaal moesten organiseren en zich meer moesten inspannen om kiezers uit alle geledingen aan zich te binden. Dat begon gelijk met de (tijdelijke) impuls om door voorlichting aan vrouwen hen te mobiliseren, ook al bleef de politiek nog zeker veertig jaar een bijna exclusief mannendomein.

Op het eerste gezicht hadden vrouwen het minste baat bij de uit-

komst van de Pacificatie omdat ze leken te worden afgescheept met het passieve kiesrecht. Margit van der Steen laat echter zien dat de betekenis van het passieve kiesrecht meer betekende dan de doorbraak van het actieve kiesrecht, dat maar weinig veranderde aan de partijpolitieke machtsverhoudingen. Juist het passieve kiesrecht, dat als een troostprijs werd gezien, had belangrijke gevolgen. Vrouwen werden nu zichtbaar in de vertegenwoordigende organen en toonden daar aan dat zij wel degelijk verantwoorde keuzes konden maken en besluiten konden nemen. De term passief kiesrecht riep sterke associaties op met de toenmalige aansporingen aan vrouwen om niet te actiefbuitenshuis te worden, die vooral uit confessionele hoek kwamen. Zo ontstond het beeld dat het actieve kiesrecht belangrijker was dan het passieve en dat de doorbraak voor vrouwen niet in 1917, maar pas in 1922 plaatsvond, toen vrouwen voor het eerst naar de stembus mochten. Deze gedachtegang doet echter het eerste cohort gekozen vrouwen tekort. Natuurlijk was het aantal betrokken vrouwen veel groter in 1922 dan in 1917, maar de eerste vrouwelijke vertegenwoordigers waren zeer actief en legden alleen al door hun aanwezigheid een aantal ongerijmdheden in de beperking van vrouwenrechten bloot. Deze eerste lichte politieke vrouwen gaf vorm aan nieuwe politieke taken en zetten door hun interventies ook andere maatschappelijke beperking op losse schroeven.

Hoewel ze achteraf de grote winnaars van de Pacificatie bleken te zijn, stonden de confessionelen aanvankelijk niet te jubelen over het bereikte resultaat. George Harinck laat zien dat vooral de anti-revolutionairen het algemeen kiesrecht beschouwden als een knieval voor de idealen van de Franse Revolutie, die ze nu juist bestreden. Enige ironie is er te vinden in het feit dat het algemeen kiesrecht de confessionelen in staat stelden om het oude ideaal om het land te kerstenen te realiseren, maar dat ze daarin juist terughoudender werden. De representatieve vertegenwoordiging als vervanging van het districtenstelsel maakte de geïnstitutionaliseerde politieke rivaliteit met een stelselmatige antithetische houding onmogelijk en lanceerde samenwerking als de nieuwe norm. Confessionelen begonnen zich op te werpen als verdedigers van het ingerichte politieke stelsel als bastion tegen totalitaire verleidingen als communisme en nationaalsocialisme. Ze identificeerden zich steeds meer met de nationale invulling van het politiek bestel die hun vroegere politieke tegenstanders propageerden.



Dit perspectief herstelt '1917' als markering van de integrerende potentie in het politieke systeem.<sup>3</sup>

Een vergelijking met België, waarmee sterke overeenkomsten in de politieke zuilorganisatie en in het moment van losbarsten van de schoolstrijd te vinden was vlak voor 1880, toont aan dat de Nederlandse situatie veel gunstiger was voor het bereiken van deze overeenkomst. Die vergelijking maakt Jeffrey Tyssens. Waar tijdens de Eerste Wereldoorlog de politieke kampen in het neutrale Nederland naar elkaar toe gedreven werden, was dat in het strijdtoneel van België niet mogelijk. Ook de politieke verhoudingen in België verschilden drastisch van die in Nederland. De dominantie van de katholieken maakte de tegenstelling met antiklerikale liberalen en sociaaldemocraten veel scherper dan in Nederland. De kerk stelde zich veel defensiever op. Nationaal gezien trokken de Belgische sociaaldemocraten en liberalen aan het kortste eind en kreeg de 'schooloorlog' een vervolg in de tweede helft in de jaren vijftig. Pas in 1958 werd die besloten met een soortgelijk compromis als in Nederland. Dit toont aan dat de timing afhankelijk was van de politieke verhoudingen.

Deze vergelijking brengt ons tot de staatsrechtelijke en bestendige politieke relevantie van de Pacificatie. Ernst Hirsch Ballin duidt 1917 wel aan als een omslagpunt omdat er toen een einde kwam aan de stelselmatige uitsluiting van een deel van de bevolking, ook al was dit proces al decennia aan de gang. Hij wijst ook op het minst betwiste deel, het afschaffen van het districtenstelsel, als verankering van de noodzaak om met andere minderheidsgroepen acceptabele compromissen te sluiten.

De grondige analyse van de motieven en de onderhandelingen rond de grondwetswijziging van 1917 laat zien dat de pacificatie een constitutioneel hoogstandje was en als uitkomst paste in een geleidelijk politiek groeiproces naar een overlegdemocratie. Zo konden aanvankelijke winnaars (de liberalen) spoedig daarna electorale verliezers worden om ten slotte ook weer samen met de andere politieke stromingen met voldoening terug te kijken op een geslaagde poging om nationale samenhang te creëren uit diverse overtuigingen. De Pacificatie van 1917 wordt dan ook terecht als een mijlpaal in de Nederlandse geschiedenis herdacht.

*Noten*

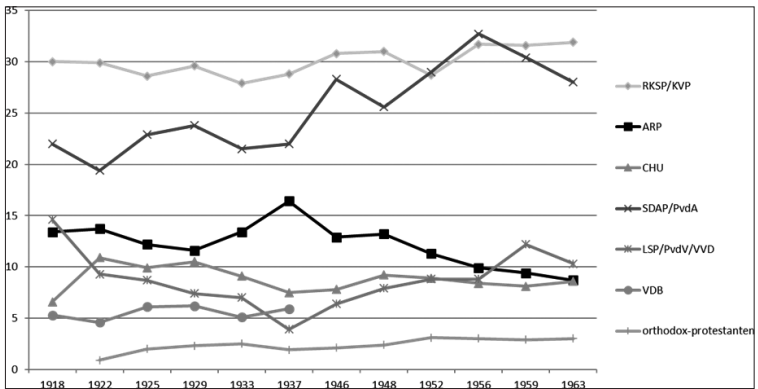
1. Enkele voorbeelden: Remieg Aerts, Herman de Liagre Böhl, Piet de Rooy en Henk te Velde, *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (Amsterdam 2013) 201-205. George Harinck en Gerrit Schutte (red.), *De school met de bijbel. Christelijk onderwijs in de negentiende eeuw*. Jaarboek voor de geschiedenis van het Nederlands Protestantisme na 1800 14 (Zoetermeer 2006). Jos Gielen, P.H. van Gorkum, J.P. Kruijt, *Pacificatie en de zuilen* (Meppel 1965). Johan den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie* (Amsterdam 2007) 311-402, met name 395-402.
2. C.E.H.J. Verhoef, *Inperking vrijheid van onderwijs. De maatschappelijke noodzaak tot herziening van artikel 23 van de grondwet* (Soesterberg 2015) en de debatten die daarover gevoerd werden. 'Stop subsidie aan religieuze scholen', *Trouw*, 5 maart 2002; <https://joop.bnnvara.nl/opinies/tijd-dat-we-de-segregatie-in-het-onderwijs-een-halt-toeroepen> en <https://joop.bnnvara.nl/opinies/weg-met-het-bijzonder-onderwijs> (bezocht op 19 oktober 2018), 'GroenLinks wil einde aan vrijheid van onderwijs', *de Volkskrant*, 17 december 2016.
3. Nogal wat confessionele politici in de jaren dertig koketteerden juist met autoritaire staatsopvattingen. Pas aan het einde van de Tweede Wereldoorlog verzoende het Vaticaan zich met de democratie.

# De Pacificatie van 1917 en het karakter van de Nederlandse politiek

Friso Wielenga

De begrippen pacificatie, consensus-politiek en polderen worden veelvuldig gebruikt om de Nederlandse politieke cultuur sinds 1917 te karakteriseren.<sup>1</sup> Zeker, er waren ook wel eens perioden waarin de politieke spanningen niet konden worden gepacificeerd en waarin polarisatie de overkoepelende samenwerking verhinderde, maar *grosso modo*, aldus het bekende beeld in binnen- en buitenland, was Nederland het land van de consensuele samenwerking. De politicoloog Arend Lijphart heeft met zijn bespiegelingen over verzuiling en pacificatie mede aan de basis gestaan van deze politiek-culturele karakterisering. Het is dan ook noodzakelijk om in een bundel over de Pacificatie van 1917 en het karakter van de Nederlandse politiek kort bij zijn theorie van de pacificatie-democratie stil te staan om de centrale vraag te kunnen beantwoorden naar de houdbaarheid van de Lijpharts benadering wanneer we de politieke geschiedenis van Nederland sinds 1917 overzien.

Lijphart omschreef het politieke bestel in Nederland in de periode 1917-1967 als een pacificatie-democratie, waarbij sprake was van fundamentele scheidslijnen tussen protestanten, katholieken, sociaal-democraten en liberalen. Deze verdeeldheid omschreef hij met het begrip 'verzuiling', die door het gebrek aan contact tussen die zuilen in beginsel gevaard zou moeten gaan met politieke instabiliteit.<sup>2</sup> Alleen dankzij de overkoepelende samenwerking tussen de leiders van de zuilen die uit bewuste voorzorg tegen die onvermijdelijke instabiliteit de samenwerking zochten en zo een *self denying prophecy* bewerkstelligden, hielden de zuilgebonden elites het systeem overeind. Mogelijk werd dit voorts door de grote passiviteit en volgzaamheid van de bevolking. Lijphart concludeerde vervolgens dat dit bewust geconstrueerde



Afbeelding 1: Uitslagen Tweede Kamerverkiezingen 1918-1963 (in percentages). Bron: eigen samenstelling.

Kabinetten	Confessionelen	Conserv.-liberalen	Sociaaldemocraten	Sociaalliberalen	Andere	
1918-1922 Ruys de Beerenbrouck (RKSP, ARP, CHU)						1920
1922-1925 Ruys de Beerenbrouck (RKSP, ARP, CHU)						
1925-1926 Colijn (RKSP, ARP, CHU)						
1926-1929 De Geer (RKSP, ARP, CHU)						
1929-1933 Ruys de Beerenbrouck (RKSP, ARP, CHU)						1930
1933-1935 Colijn (RKSP, ARP, CHU, VDB, LSP)						
1935-1937 Colijn (RKSP, ARP, CHU, VDB, LSP)						
1937-1939 Colijn (RKSP, ARP, CHU)						
1939-1939 Colijn (ARP, CHU, LSP)						
1939-1940 De Geer (RKSP, ARP, CHU, LSP, SDAP)						1940

Afbeelding 2: Samenstelling Nederlandse kabinetten 1918-1939; Bron: eigen samenstelling op basis van Remieg Aerts e.a., Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990 (Nijmegen/Amsterdam 2007) 376-377.

bouwwerk de basis van de pacificatie-democratie legde, waarmee hij tevens de politieke stabiliteit in de jaren 1917-1967 verklaarde.

Een eerste kritiekpunt is dat Lijphart een *self-denying prophecy* hanteert die niet past bij het historische precedent van 'schikken en plooiën' dat al volop aanwezig was sinds de de Republiek in de 17<sup>e</sup> eeuw. Hans Daalder heeft als eerste op deze historische tekortkoming van Lijpharts beschouwingen gewezen die de stabiliteit en rust in de Nederlandse politiek vòòr 1917 zonder verklaring liet. Hoewel Lijphart na de eerste druk van 1967 ook erkende dat historische factoren over van voor 1917 een rol speelden, tot een fundamentele verandering van zijn beschouwingen leidde dat niet. Ook rijst de vraag of Lijphart gelijk heeft wanneer we de periode ná 1967 beschouwen. Volgens zijn theorie hing de stabiliteit van het Nederlandse bestel nauw samen met de verzuilde pacificatie-democratie en zou dus in het ontzuil(en)de Nederland die stabiliteit moeten zijn verdwenen. Immers, volgt men Lijphart, dan tastte de ontzuiling de grondslagen van de pacificatie-democratie aan, mede door het verdwijnen van de politieke passiviteit van de bevolking en door de tanende trouw aan de politiek leiders. De politieke werkelijkheid van na 1967 toont echter geen instabiliteit zodat de vraag naar de houdbaarheid van Lijpharts theorie ook hier gerechtvaardigd is.<sup>3</sup>

In het onderstaande wordt ingegaan op de vraag in hoeverre Lijpharts theorie van de pacificatie-democratie van toepassing is op de Nederlandse politieke geschiedenis sinds 1917. Daartoe wordt de afgelopen liggende eeuw in vijf perioden onderverdeeld: 1) 1917-1939/40: meer antithese dan pacificatie-democratie; 2) 1945-1967: hoogtijdagen van de pacificatie-democratie; 3) 1967-1982: zoeken naar een nieuw evenwicht; 4) 1982-2002: terugkeer van de oude spelregels; 5) 2002-heden: breuk en continuïteit.

#### *1917-1939/40: meer antithese dan pacificatie-democratie*

Zoals uit de eerste grafiek blijkt, kende de periode van het interbellum electoraal gezien een hoge mate van stabiliteit, die zich overigens tot in de jaren zestig voortzette.

Op regeringsniveau zag dat er anders uit. De gemiddelde levensduur van de kabinetten in het interbellum was ruim twee jaar. Geen enkele van de tien regeringen maakte de vier jaar vol. Het was geen stabiele periode, maar wel was sprake van politieke continuïteit dankzij het

feit dat de politieke kleur van de kabinetten nauwelijks aan verandering onderhevig was en dat gedurende deze 22 jaar slechts drie minister-presidenten optraden (zie afbeelding 2).

Leidt de korte zittingsduur van de kabinetten al tot twijfels over de houdbaarheid van Lijpharts pacificatiedemocratie in het Interbellum, deze twijfel groeit nog wanneer men naar de zgn. spelregels van de pacificatie-democratie kijkt: zakelijke politiek, pragmatische verdraagzaamheid, topperleg, evenredigheid, depolitisering, geheimhouding, de regering regeert. Ook hier is vast te stellen dat de historische werkelijkheid afwijkt van wat Lijphart als karakteristiek voor de pacificatie-democratie heeft beschouwd. Wat vooral opvalt is dat de confessionelen in 17 van de 22 jaar alleen regeerden en dat van de spelregels de liberalen tot 1933 en de sociaaldemocraten tot 1939 op nationaal niveau uitgesloten waren. Niet zozeer de spelregels van de pacificatie-democratie bepaalden het politieke beeld, maar het was de confessionele blokvorming van het christelijke versus het niet-christelijke Nederland die bepalend was.<sup>4</sup>

Men kan daaraan toevoegen dat Lijpharts spelregels zelfs niet eens voor de interconfessionele samenwerking opgingen. Dat bleek in de kabinetscrisis van 1925, toen de CHU voor een motie stemde die de sluiting van het Nederlandse gezantschap bij de paus beoogde – een affront tegen de regeringspartner RKSP. Deze daad paste niet binnen de spelregels van zakelijke politiek, pragmatische verdraagzaamheid en depolitisering. De RKSP stapte uit het kabinet en van pragmatische, zakelijke samenwerking was in het extra-parlementaire kabinet De Geer van 1926-1929 nauwelijks sprake. Aan het eind van die periode gaf de CHU te kennen wel weer op normale parlementaire basis met de RKSP een meerderheidskabinet te willen vormen, maar dan wel onder de voorwaarde dat de katholieken zouden erkennen dat Nederland een protestantse natie was. Telt men daarbij de sowieso steeds moeizame interconfessionele besluitvorming, de steeds eveneens moeizame en lange kabinetformaties, dan vertoont dit politieke beeld van het interbellum weinig overeenkomst met Lijpharts spelregels. En dan blijft de vraag nog buiten beschouwing of er in het interbellum wel sprake was van een partij overstijgende consensus over de grondbeginselen van de parlementaire democratie. Kijkt men alleen al naar de sympathie die (behalve in communistische en nationaalsocialistische hoek) ook in RKSP- en ARP-kringen bestond

voor autoritair en antidemocratisch gedachtegoed is twijfel daarover op zijn plaats

*1945-1963/67: hoogtijdagen van de pacificatie-democratie*

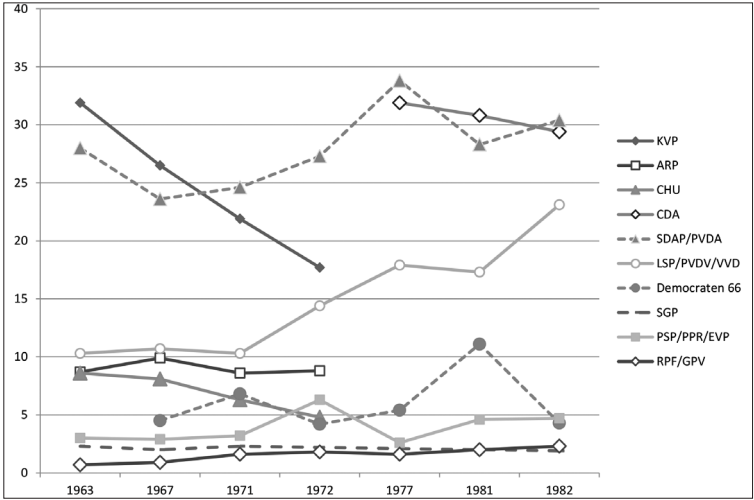
De tweede periode, nl. de jaren 1945-1963/67, beschouwde Lijphart zelf als het hoogtepunt van de pacificatie-democratie. Grotendeels is dat ook terecht, omdat er veel voorbeelden te geven zijn van politieke besluitvorming waarvoor de daarmee samenhangende spelregels golden. Toch kan ook hier een kanttekening worden geplaatst: de scherpe politieke tegenstellingen over de dekolonisatie van Indonesië en de ook in deze jaren herhaaldelijk optredende (bijna-)kabinetcrises zijn signalen van betrekkelijke stabiliteit.<sup>5</sup>

*1967 tot 1982: zoeken naar een nieuw evenwicht*

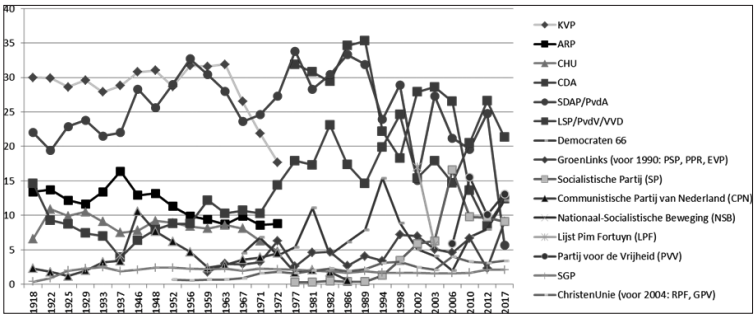
Volgens Lijphart eindigde in 1967 de pacificatiedemocratie met de daarbij behorende spelregels en kwam daarmee ook een eind aan de stabiliteit die Nederland in de halve eeuw daarvoor zou hebben gekenmerkt. Kijken we naar de verkiezingsuitslagen, tussen 1963 en 1982, dan is het beeld inderdaad onrustiger.

De voorspelbaarheid verdween, de ontzuiling liet zijn sporen na, er ontstonden nieuwe partijen en de electorale trouw nam af. De politieke cultuur veranderde en de spelregels van de pacificatie-democratie veranderden in hun tegenbeeld. Zakelijke politiek werd polarisatiepolitiek, ideologisering verving de pragmatische verdraagzaamheid, participatie kwam in de plaats van topperleg, relevantie verving evenredigheid, politisering verdrong depolitisering, openbaarheid kreeg de voorkeur boven geheimhouding en de basisdemocratie nestelde zich tegenover 'de regering regeert'.

Ondanks deze verschuivingen overdrijft Lijphart wanneer hij de jaren na 1967 karakteriseert als politiek instabiel. In deze derde periode van 1967 tot 1982 was Nederland eerder op zoek naar een nieuw evenwicht, waarin door polarisatie en ontzuiling een nieuw politiek landschap ontstond: het CDA in het midden, een ongeveer even grote PvdA – beide plm. 30 procent – en een van de polarisatie en ontzuiling profiterende VVD die zich verdubbelde naar plm. 20 procent. Dat wil zeggen dat er drie partijen waren die samen rond de 80 procent van de stemmen verwierven. De politieke machtsverhoudingen waren stabielier dan ooit. De levensduur van de kabinetten stak positief af



Afbeelding 3: Uitslagen Tweede Kamerverkiezingen 1963-1982 (in percentages). Bron: eigen samenstelling.



Afbeelding 4: Uitslagen Tweede Kamerverkiezingen 1918-2017 (in percentages). Bron: eigen samenstelling.



tegen de hoogtijdagen van de pacificatie-democratie 1945-1967: De Jong (1967-1971) maakte vier jaar vol, Den Uyl – hèt anti-pacificatiekabinet par excellence – struikelde pas vlak voor de finish in 1977 en Van Agt I zat ook de rit uit (1977-1981). Kortom, gedurende een periode van vijftien jaar zaten bijna drie kabinetten de volle tijd.

Ook in een ander opzicht rijst de vraag naar de houdbaarheid van Lijpharts theorie. Volgen we Lijphart, dan zou na het einde van de pacificatie-democratie een overgang hebben plaatsgevonden naar de zgn. karteldemocratie. Daarin zou door ontideologisering en deconfessionalisering de verzuildheid van de politieke cultuur zijn afgenomen en zouden de verzuilde subculturen zijn verdwenen. Ook zou de politieke cultuur daardoor homogener zijn geworden, zou sprake zijn van nauwe samenwerking van de politieke elites, de conflicten zouden minder diepgaand en minder in aantal zijn geworden. Regeren zou gemakkelijker zijn geworden. Kijkt men naar de jaren 1967-1982, dan is zeker sprake van ontzuiling, maar niet van de overgang naar een karteldemocratie, noch van ontideologisering en gemakkelijker regeren. Ook hier doemt een gemengd beeld van Lijpharts theoretische bespiegelingen op: de spelregels veranderen duidelijk, maar dat betekent niet dat er grote instabiliteit ontstond met als gevolg de opkomst van een homogene politieke cultuur waarin het gemakkelijker werd om te regeren.

#### *1982-2002: terugkeer van de oude spelregels*

De echte omslag kwam pas in de vierde fase tussen 1982-2002. In het ontzuilde Nederland zien we enerzijds de volatiliteit van de kiezer sterk toenemen, nog niet zozeer tot 1994, maar in de jaren 1994-2002 zet dit sterk door, anderzijds zien we een hoge mate van stabiliteit van de kabinetten. De electorale stabiliteit was weg, maar nog nooit eerder was gedurende een lange periode sprake van zo'n hoge mate van politieke stabiliteit met als indicatie de levensduur van de kabinetten. Onder de twintig jaar van de kabinetten-Lubbers en -Kok is slechts één kabinet 'normaal' gevallen door politieke onenigheid, namelijk Lubbers II in 1989. De val van Kok II, enkele weken voor de verkiezingen van 2002, was een atypisch geval vanwege de genomen politieke verantwoordelijkheid voor 'Srebrenica' na het verschijnen van het NIOD-rapport daarover.

Bovendien toonde het ontzuilde Nederland een ander beeld dan Lijphart had geschetst voor de periode na de ontmanteling van de

verzuiling en de bijbehorende pacificatie-democratie: een aantal spelregels van die pacificatie-democratie keerde namelijk terug in de jaren 1982-2002, zoals de zakelijke politiek, de pragmatische verdraagzaamheid, het topeverleg, nu vooral bekend als ‘achterkamertjespolitiek’. Vooral in de jaren negentig bereikte deze omgangsvorm onder ‘paars’ zijn hoogtepunt en zijn ‘poldermodel’ en ‘polderen’ probleemloos als een variant op het politiek-culturele klimaat van de jaren vijftig te beschouwen. Na de polarisatie van de late jaren zestig en de jaren zeventig, toen de spelregels van de pacificatie-democratie in hun tegendeel veranderden, keerde de Nederlandse politiek terug naar de kern van die spelregels, maar wel tegen een ontzuilde, seculariserende en individualiserende politiek-culturele achtergrond. Ook in een periode waarin participatie-democratie (niet pacificatie!) als beginsel de spelregel ‘de regering regeert’ verving, keerden zakelijkheid, pragmatisme, compromisvorming terug.<sup>6</sup>

#### *Sinds 2002: breuk en continuïteit*

De fase waarin Nederland zich sinds 2002 bevindt begon met de afrekening van Pim Fortuyn met de ‘poldercultuur’ en 2002 lijkt een scherpe breuk met het verleden te hebben veroorzaakt. Dit is gedeeltelijk waar in de zin dat het in het politieke midden erg vol was geworden waardoor veel burgers het gevoel hadden gekregen dat er niets meer te kiezen viel en daarover een sterk onbehagen hadden ontwikkeld. Het begrip ‘polderen’ was besmet geraakt als ‘oude politiek’ en iedereen sprak over de noodzaak van ‘nieuwe politiek’, ook wanneer niemand precies wist wat dat nu was. Tegelijkertijd bleef echter de geijkte manier om politieke problemen op te lossen gekenmerkt door pragmatisme en zakelijkheid. In deze traditie vonden werkgevers, werknemers en overheid elkaar onder Balkenende II in een sociaal akkoord en in deze traditie werkten CDA en PvdA samen met de ChristenUnie tijdens de kredietcrisis na 2008. Deze lijn kan worden doorgetrokken: na het ongelukkige experiment van gedoogsteun door de PVV voor Rutte I (2010-2013) keerden sinds 2013 pragmatisme en zakelijkheid terug onder opnieuw andere omstandigheden dan in de jaren 1982-2002. Dat gold voor de samenwerking tussen VVD en PvdA en het geldt ook voor het kabinet-Rutte III van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie dat in 2017 aantrad. Met andere woorden: ook in vergelijking met de jaren 1982-2002 werd in een

opnieuw sterk veranderde politiek-maatschappelijke context de kern van de oude pacificatie-democratie weer zichtbaar.<sup>7</sup>

### *Slotopmerking*

Resumerend en terugkomend op de openingsvraag naar de houdbaarheid van de Lijpharts theoretische bespiegelingen over de pacificatie-democratie en daarbij behorende spelregels kan worden vastgesteld dat theorie en werkelijkheid op veel momenten te ver uit elkaar liggen om deze als bruikbaar voor de Nederlandse politieke geschiedenis sinds 1917 te beschouwen. Daarvoor zijn – kort geformuleerd – zes argumenten aan te voeren.

Ten eerste dat een substantieel deel van de spelregels in een lange historische traditie staat en niet pas in 1917 werd ‘uitgevonden’. Ten tweede dat het interbellum nauwelijks kenmerken van de pacificatie-democratie toonde. Ten derde dat de periode van de wederopbouwjaren na 1945 weliswaar goed passen in Lijpharts theorie en bijbehorende spelregels, maar dat relativerend mag worden gesteld dat ook in deze jaren herhaaldelijk sprake was van fundamentele botsingen en (bijna) crises. Ten vierde dat het beeld inderdaad kantelde in de periode tussen 1967 en 1982, maar dat dit einde van Lijpharts pacificatie-democratie Nederland in die jaren niet politiek instabiel maakte. Ten vijfde dat de centrale kenmerken van de pacificatie-democratie vanaf 1982 terugkeerden in een heel ander politiek-culturele context dan die van het verzuilde Nederland. Pragmatisme en zakelijkheid waren dus niet zonder meer gekoppeld aan de verzuiling. Ten slotte bleken de kernwaarden van zakelijkheid en pragmatisme ook de implosie van paars en de cesuur van 2002 te overleven.

### *Noten*

1. Met dank aan Hans Krabbendam voor de bewerking van de niet geheel uitgeschreven tekst van de lezing op de studiedag. Deze tekst is in hoofdlijnen gebaseerd op mijn *Geschiedenis van Nederland in de twintigste eeuw* (3<sup>e</sup> druk; Amsterdam 2013).
2. Voor deze lezing is gebruik gemaakt van A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (oorspr. 1968; 8<sup>e</sup> herz. dr. Amsterdam 2008).
3. Hans Daalder, ‘Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek’, in: Hans Daalder, *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland* (Amsterdam 1994) 11-39 en Daalder, ‘De erfenis van de Republiek’, in: Daalder, *Van oude en nieuwe*

*regenten*, 146-151.

4. Vgl. Jac Bosmans, 'Het maatschappelijk-politieke leven in Nederland 1918-1940', in: J.C. Boogman, e.a., *Geschiedenis van het moderne Nederland. Politieke, sociale en economische ontwikkelingen* (Houten 1988) 399 e.v.
5. Vgl. voor deze jaren uitvoerig: B.H. van den Braak en J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland, Deel II 1945-2016* (Amsterdam 2017) 11 e.v.
6. Vgl. Philip van Praag jr., 'Hoe uniek is de Nederlandse consensusdemocratie?', in: Uwe Becker (red.), *Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief* (Amsterdam 1993) 171.
7. Zie voor een recente karakterisering van de actieve politieke partijen: Friso Wielenga, Carla van Baalen en Markus Wilp (red.), *Een versplinterd landschap. Bijdragen over geschiedenis en actualiteit van Nederlandse politieke partijen* (Amsterdam 2018).