

Conflict in de consensusdemocratie

Tom van der Meer - Universiteit van Amsterdam¹

t.g.v. Lubbers-symposium 23/5/2022

Nederland is van oudsher een land van minderheden. Daarom kennen we al sinds de Republiek een traditie van schikken en plooiën. Om tegenstellingen te pacificeren, proberen politici en bestuurders er samen in het midden uit te komen. Consensus ligt in het hart van de Nederlandse politiek.

Door ons kiesstelsel zal geen enkele partij in staat zijn de eigen zin door te voeren zoals in het Verenigd Koninkrijk, of het systeem naar de hand te zetten zoals in Hongarije. Elites zoeken en vinden de oplossing voor maatschappelijke problemen in het politieke midden.

Politiek leiders laten zich, zeker sinds Ruud Lubbers in de jaren 80, voorstaan op hun pragmatisme. Oppositiepartijen gruwen van het verwijt van een verantwoordelijkheidsvakantie.

Toch wordt een cruciaal element van onze consensusdemocratie vergeten. Consensus is niet het hoogste doel, maar het middel.

Consensus krijgt democratisch pas betekenis, als het wordt voorafgegaan door een herkenbare waardenstrijd tussen politieke partijen. Alleen waardenstrijd geeft richting aan het compromis.

Zonder voorafgaande waardenstrijd is consensus alternatiefloos. Compromis zonder waardenstrijd is een zekerheid zonder vergezichten.

Een waardenstrijd is essentieel voor onze democratie. En die kan alleen ontbranden bij de gratie van rivaliserende wereldbeelden die betekenis geven aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Tegenwoordig zien we echter twee bedreigingen van die waardenstrijd. Aan de ene kant de opkomst van het populisme. Het populisme draait om de tegenstelling tussen de gecorrumpeerde elite – de macht – en de uitdager, die namens het goede volk de strijd aan gaat.

¹ Noot bij de schriftelijke versie van dit stuk:

Deze lezing bouwt op analyses van collega-politicologen, zoals Rudy Andeweg, Kris Deschouwer, Peter Mair, Jan-Werner Müller, en EE Schattschneider.

Aan de andere kant is er technocratisering. In het technocratische wereldbeeld staan bestuurlijke waarden als efficiëntie en effectiviteit centraal. De politiek moet gewoon pragmatisch, no-nonsense het juiste doen.

Voor de populist is de politieke opponent gecorrumpeerd. Voor de technocraat is de opponent incompetent: die snapt het niet en moet het nog maar eens worden uitgelegd.

Zowel het populisme als de technocratie ontkent ten principale het pluralisme, en daarmee de waardenstrijd die aan het hart ligt van de politiek. Populisme en technocratie versterken elkaar bovendien. Beide zetten de tegenstelling centraal tussen het bestuur en de uitdager.

Het is deze tegenstelling die de afgelopen 10 jaar in toenemende mate de Haagse politiek is gaan domineren. Ten eerste zien we dit in verkiezingstijd. De campagne van de VVD in 2021 was symptomatisch. Die draaide immers niet om inhoudelijke richting, maar exclusief om leiderschap. Letterlijk met een bordkartonnen pop van de premier werd campagne gevoerd. In verkiezingsdebatten benadrukte de premier als lijsttrekker tegenover linkse partijen dat ze het goeddeels eens waren en de problemen in gezamenlijkheid moesten oplossen. In het zoveelste debat met de radicaal-rechtse PVV zette de VVD zich af door de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid te benadrukken.

Ook in voorgaande jaren zagen we de tegenstelling tussen macht en uitdager domineren. In 2020 werden de gedoodverfde kandidaat-lijsttrekkers van CDA en D66 gelanceerd als premierskandidaten. De twee verkiezingen van 2019 werden geframed als de tegenstelling tussen Rutte en Baudet. Leiderschap voerde ook in de campagne van 2017 de boventoon, vooral tot genoegen van partijen die zich zo konden onderscheiden.

We zien de tegenstelling ook in het parlement. Heel veel toonaangevende debatten gingen het afgelopen jaar over macht en vertrouwen. Politieke partijen waren in de meest zichtbare debatten vooral met zichzelf bezig, vaak ook op de persoon en met een gretig gebruik van moties van wantrouwen. Het zijn noodzakelijke debatten, maar het is tekenend dat het de meest dominante debatten zijn.

Dit is namelijk de meest platte vorm van politiek conflict: Dat tussen de macht en de uitdager.

Maar politiek conflict is veel gelaagder.

Een tweede dimensie van conflict gaat over de inhoud: De keus voor meer overheidsingrijpen of juist voor vrije marktwerking in de zorg. De keus voor of juist tegen de verruiming van abortuswetgeving. Voor of juist tegen de huisvesting van vluchtelingen binnen de landsgrenzen. Dit is het soort conflict dat we allen zullen herkennen. Maar het is een soort conflict dat soms lastig van de grond komt in het geweld van een versplinterd parlement en hijgerige televisieformats.

Daaronder gaat een derde, nog diepere vorm van politiek conflict schuil. Het is een verborgen conflict, over de vraag welk conflict, welke waardenstrijd we überhaupt voeren.

Het is dus niet de tegenstelling tussen links en rechts, of tussen nationalist en kosmopoliet. Maar het is de strijd van die tegenpolen gezamenlijk tegen uitdagers die *andere* conflicten willen agenderen. Joop den Uyl en Hans Wiegel profiteerden in de jaren 70 van de onderlinge tegenstelling over het sociale beleid. Evenzo hadden tegenpolen Alexander Pechtold en Geert Wilders er dertig jaar later beiden baat bij om hun tegenstellingen prominent uit te venten, en zo hun culturele strijd dominant te houden.

Nu kunnen we lacherig doen over die tegenstellingen. Of zelfs bezorgd zijn om de risico's van polarisatie. Maar partijen die een beetje polariseren zijn goed voor de democratie. Zij geven richting aan het politieke conflict, en daarmee aan kiezers. Kiezers maken geïnformeerdere, inhoudelijke keuzes, als politieke partijen duidelijk maken langs welke conflictlijnen zij de politiek vormgeven. Partijen zijn op lange termijn herkenbaarder.

Deze derde laag van conflict is ontzettend belangrijk. Maar ze wordt vaak over het hoofd gezien. Dit is het conflict over de conflictlijnen. Als middenpartijen hun grip op dit conflict verliezen, kan dat drastische gevolgen hebben.

Dat gebeurde zo'n 20 jaar geleden.

Het thema van immigratie en integratie was altijd geframed als een economisch conflict. Maar hoewel het een maatschappelijk vraagstuk bleef, verdween de multiculturele samenleving onder Paars II bijna geheel uit het politieke debat. Dat gaf ruimte aan buitenstaanders, in dit geval Pim Fortuyn, om zich te profileren op dat thema. Bovendien zette hij de toon, door het thema niet langer te interpreteren als een economisch conflict maar als een cultureel conflict.

Het werd de grootste transformatie van het partijstelsel sinds de Tweede Wereldoorlog. De middenpartijen hadden het conflict uit handen laten vallen, en zitten nog altijd met de scherven. Het CDA en de PvdA hebben tot op de dag van vandaag geen heldere positie weten te formuleren op die nieuwe culturele scheidslijn. De VVD werd er tien jaar lang door verscheurd, met afsplitsingen van Wilders en Verdonk, tot Rutte het lek boven had door het thema in 2010 weer als een economisch conflict te benoemen.

Let wel: alle drie de vormen van conflict zijn nodig in een democratie. De macht tegenover de uitdager is nodig om bestuurders ter verantwoording te kunnen roepen. Het beleidsinhoudelijke conflict is nodig om alternatieven op tafel te leggen. En beslechting van het conflict over politiek conflict is nodig om richting te kunnen geven aan het publieke debat.

Het probleem is alleen dat de middenpartijen geen controle meer nemen over de dominante conflictlijnen. Het politieke midden is de verbinding gaan zoeken in het bestuur. Door de gerichtheid op het bestuur en de dynamiek van de macht tegenover de uitdager, is juist de meest platte vorm van conflict centraal komen te staan. Het verbrokkelde midden houdt vast aan het bestuur; het enige alternatief komt van al even verbrokkelde flanken.

Wat zijn de gevolgen?

1. Middenpartijen verliezen op lange termijn hun herkenbaarheid. Niet voor niets verliezen juniorpartners in de coalitie bijna altijd aan profiel en uiteindelijk aan zetels bij de volgende verkiezingen. Alleen de premier kan dat probleem voor zijn partij op de korte termijn tegengaan, door vol in te zetten op leiderschap als onderscheidende eigenschap. Maar zodra die politiek leider stopt, is diens partij zo flets geworden, dat de partij electoraal door het ijs zakt. Dat is de les na het vertrek van Lubbers, van Kok en van Balkenende. Een gunstige tactiek op de korte termijn gaat ten koste van de herkenbaarheid op de lange termijn.
2. Gebrek aan richting in het midden drijft kiezer steeds iets meer naar de flanken. In de afgelopen 15 tot 20 jaar zijn kiezers die de politiek vertrouwen en die de politiek wantrouwen steeds meer op verschillende partijen gaan stemmen. Voorheen zaten vertrouwende en wantrouwende kiezers bij dezelfde partijen. Je trof ze aan bij het CDA, bij de VVD, bij de PvdA. Maar tegenwoordig zitten vertrouwende kiezers vooral bij GL en D66; de wantrouwende kiezers bij de PVV en Forum. Het politiek vertrouwen is niet gedaald, maar het is een politieke factor geworden, bij gebrek aan inhoudelijke waardenstrijd.
3. Coalitievorming: De keus voor meerderheidscoalities was in Nederland lange tijd vanzelfsprekend en effectief. Nederland kende afwisselend centrum-linkse en centrum-rechtse coalities, zoals tijdens het premierschap van Ruud Lubbers. Maar inmiddels hebben de radicaal-rechtse partijen een hap genomen uit het traditionele centrumrechtse blok van CDA en VVD. Ze hebben een eigen kiezerssegment en doen niet mee met de formatie. Toch houdt het midden vast aan de premisse van een meerderheidscoalitie met partijen die steeds meer moeite zullen hebben zich te profileren.
Wie een coalitie vormt, creëert ook een oppositie. Tegenover een centrumrechtse coalitie staat een herkenbare linkse oppositie. En bij een centrumlinkse coalitie biedt rechts een herkenbaar alternatief. Maar dat stadium zijn we voorbij. Een inhoudelijk onherkenbare coalitie creëert een inhoudelijk onherkenbare oppositie.
De enige tegenstelling die dan overblijft, is die tussen het centrum en de flanken. Dat is op termijn een riskant conflict, zoals we zien in Frankrijk. Ook daar draait de politiek om de tegenstelling tussen het midden van Macron en de flanken van Melenchon en LePen. De ooit gematigde flanken die elkaar afwisselden zijn goeddeels weggevaagd. Denemarken laat zien dat het anders had gekund.

Waar ligt de schuld van het platte conflict tussen de macht en de uitdager? Het is makkelijk om de uitdagers verantwoordelijk te houden. De flanken nemen immers geen

bestuursverantwoordelijkheid. De populisten zetten in op de tegenstelling tussen de elite en het volk. De nieuwe splinters mobiliseren ontevreden en wantrouwende burgers.

Maar de oorzaak ligt nadrukkelijk óók bij het politieke midden. Zij hebben de afgelopen tien jaar de regie over politiek conflict tussen de vingers laten glippen. Zij zijn campagne gaan voeren op leiderschap en bestuur. Het is niet langer duidelijk welk inhoudelijk conflict, welke waardenstrijd het midden eigenlijk voert. Zonder overeenstemming over het dominante conflict, en zonder heldere alternatieven, is het bijzonder lastig voor die middenpartijen om herkenbaar te blijven.

Ik moet vaak denken aan de woorden van Gertjan Segers die de formatie van Rutte III in 2017 omschreef als de laatste kans van het politieke midden. Maar waarin werd de oplossing gezocht? Een vaste meerderheidscoalitie, met een gedetailleerd regeerakkoord die buiten het zicht van het publiek werd uit onderhandeld.

Het midden moet herkenbaar zijn, of het cijfert zich weg. Ook wie in de regering zit, mag schuren. Dat liet VVD'er Bolkestein al zien in de jaren 90. Recent bieden de meloenen van Segers en het zogenaamde klimaatdrammen van Jetten hoopvolle voorbeelden.

Het midden moet richting geven aan het conflict. Dat kan een partij niet in zijn eentje; dat vereist een wisselwerking. Maar als het midden de aansturing van politiek conflict uit handen geeft, zoals de afgelopen 10 jaar is gebeurd, dan is er geen groter verhaal meer. Als het midden de alternatieven niet aandraagt, dan blijft alleen de platte tegenstelling over. Die tussen de macht en de uitdager. Tussen het amorphe midden en de flanken. Tussen de technocraten en de populistten.

Ruud Lubbers wordt vaak gekenmerkt als pragmaticus met no-nonsense politiek. Dat werd het kader waardoor we het premierschap bekijken, ook onder opvolgers als Kok en Rutte. Lubbers blikte in 2000 in het Historisch Nieuwsblad terug op zijn strategie. "Altijd tot oplossingen komen over de ideologische verschillen heen, dat is tegelijkertijd mijn kracht en mijn zwakte."

Dat vat het dilemma goed samen. Het compromis is het probleem niet. Consensus is en blijft noodzakelijk in een versnipperd partijlandschap. Maar consensus zonder voorgaande waardenstrijd leidt zelf tot verdere versnippering.