



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Politieke partijen in Nederland: Hun plaats in de representatieve democratie en het recht
Nijzink, H.W.

Citation

Nijzink, H. W. (1992). Politieke partijen in Nederland: Hun plaats in de representatieve democratie en het recht. *Acta Politica*, 27: 192(3), 261-296. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449985>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449985>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Medewerkers aan dit nummer

Dr. C.W.A.M. Aarts is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Politicologie van de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente.

Drs. J. Ackaert is als politicoloog verbonden aan het Limburgs Universitair Centrum van de Economische Hogeschool Limburg te Diepenbeek (België).

Prof. dr. P.R. Baehr is als hoogleraar Mensenrechten en Buitenlands Beleid verbonden aan de Rijksuniversiteit te Utrecht en als bijzonder hoogleraar Mensenrechten aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

Drs. T. Casier is als Aspirant van het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek in België verbonden aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven.

Prof. dr. ing. J.W. van Deth is hoogleraar Politicologie bij de vakgroep Politicologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Dr. J. Faber is als universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep Gamma-informatica van de Rijksuniversiteit te Utrecht.

Drs. O. van Heffen is verbonden aan de vakgroep Politicologie van de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente.

Prof. dr. A. Hoogenwerf is hoogleraar Politicologie bij de vakgroep Politicologie van de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente.

Drs. W. Hout is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden.

Drs. H.W. Houweling is als universitair hoofddocent verbonden aan de vakgroep Internationale Betrekkingen en Volkenrecht van de Universiteit van Amsterdam.

Drs. E. van Laar is verbonden aan de vakgroep Politicologie en Bestuurskunde van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Drs. A.M.B. Michels is als assistent-in-opleiding verbonden aan de vakgroep Politicologie van de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente.

Dr. J. Oversloot is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden.

Drs. C.M. Riemersma is als politicoloog afgestudeerd aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

Dr. D.F. Westerheijden is verbonden aan het Centrum voor Studies van het Hoger-Onderwijsbeleid van de Universiteit Twente.

Drs. K. Wittebrood is als assistent-in-opleiding verbonden aan de vakgroep Politicologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Politieke partijen in Nederland: Hun plaats in de representatieve democratie en het recht¹

H.W. Nijzink

I. Inleiding

In het onderzoek naar politieke partijen is sprake van een opmerkelijke omissie. Hoewel politieke partijen worden gezien als belangrijke actoren in onze representatieve democratie, ontbreekt systematische theorievorming over de rollen en functies die zij in ons politieke systeem vervullen. De politicologische literatuur wordt op dit punt zelfs gekenmerkt door een zekere mate van spraakverwarring. Talloze functies worden genoemd maar lang niet altijd duidelijk omschreven. De termen rol en functie worden nauwelijks gedefinieerd en bovendien door elkaar heen gebruikt. Vaak komt een functie die de ene auteur belangrijk acht bij een ander in het geheel niet of onder een andere noemer aan de orde.²

Om te midden van deze spraakverwarring enige duidelijkheid te scheppen met betrekking tot de plaats die partijen in onze representatieve democratie innemen, wordt in dit artikel allereerst een onderscheid gemaakt tussen rollen en functies van een politieke partij. Op basis van dit onderscheid komen we tot een overzicht van de verschillende rollen (2.1) en functies (2.2) die partijen in ons politieke systeem vervullen. Vervolgens zullen we de plaats van politieke partijen vanuit een historisch perspectief bezien en een beschrijving geven van de ontwikkeling van rollen en functies in het verleden (3).

Daarna wordt een tweede omissie aan een nadere beschouwing onderworpen: de omissie die het Nederlands recht kenmerkt op het punt van de politieke partij. De aandacht van het recht voor het fenomeen politieke partij is namelijk minimaal. Dit wil echter niet zeggen dat het recht in het geheel geen bemoeienis heeft met politieke partijen. Partijen hebben wel degelijk een juridische positie. In het tweede deel van dit artikel wordt deze juridische positie in kaart gebracht aan de hand van de rollen en functies van partijen zoals die in het eerste deel zijn besproken. Van verschillende rechtsregels zal worden bezien in hoeverre ze de plaats die politieke

partijen innemen in onze representatieve democratie erkennen (4); daarbij zal met name de grondwet enige speciale aandacht krijgen (5). Naar aanleiding van de opvattingen van de Duitse staatsrechtgeleerde Leibholz (6) zullen vervolgens twee verschillende visies op het staatsrecht worden onderscheiden (7), die richtinggevend kunnen zijn bij een beoordeling van de juridische positie van politieke partijen. Om die positie te verbeteren zijn verschillende voorstellen gedaan voor een staatsrechtelijke regeling van politieke partijen. Tot slot zullen we deze voorstellen aan een nadere beschouwing onderwerpen (8).

2. Rollen en functies

2.1 *Rollen als verschijningsvormen* – Een politieke partij handelt bij het vervullen van haar functies niet steeds in dezelfde hoedanigheid. Zij treedt op in verschillende rollen. In *A dictionary of the social sciences* wordt de term 'rol' omschreven met betrekking tot individuen (Reading 1977: 180). In die omschrijvingen verwijst 'rol' naar de sociale positie die individuen innemen, naar hun maatschappelijke status. Analoog hieraan zou men kunnen zeggen dat 'rol' met betrekking tot politieke partijen verwijst naar hun politiek-maatschappelijke positie. Het is de politiek-maatschappelijke hoedanigheid of vorm waarin een politieke partij optreedt. Aldus gedefinieerd kunnen we in navolging van Koole (1989: 200) vier verschillende rollen onderscheiden. Koole stelt namelijk dat een politieke partij vier verschijningsvormen heeft, te weten: de electorale partij, de partijorganisatie, de parlementaire partij en de gouvernementele partij.³ Hij omschrijft deze vormen vervolgens in termen van groepen personen. De electorale partij wordt gevormd door de kiezers van de partij. De leden vormen de partijorganisatie. De volksvertegenwoordigers van een partij zijn de parlementaire partij en de ministers de gouvernementele.⁴ Deze redenering vormt een bruikbaar uitgangspunt voor het doorbreken van de in de literatuur ontstane spraakverwarring. Zij behoeft daartoe echter op twee punten enige nuancering.

Het eerste punt betreft het feit dat Koole de rollen grofweg herleidt tot verschillende groepen personen. Met betrekking tot de parlementaire en de gouvernementele rol ligt dat voor de hand: de parlementaire partij wordt gevormd door parlementsleden en ministers geven vorm aan de gouvernementele partij. Voor de organisatorische rol moet de redenering echter enigszins worden genuanceerd. Uiteraard bestaat de partijorganisatie in de eerste plaats uit partijleden: zowel passieve, papieren leden, die alleen contributie betalen, als actieve kaderleden en leden die in het partij-

bestuur plaatsnemen. Men kan echter stellen dat leden die namens de partij zitting hebben in parlement of regering ook vorm geven aan de organisatorische rol van de partij; dat zij daarbij zelfs een prominente plaats innemen. Dit houdt in dat parlementariërs en ministers ook deel uitmaken van de partijorganisatie, die in dat geval niet zozeer wordt gevormd door één groep, maar veeleer door verschillende groepen personen. Het feit dat de partij als organisatie zowel 'gewone leden' als politici in zich verenigt en met elkaar verbindt, komt met deze nuancering beter tot zijn recht.

Het tweede punt sluit nauw hierbij aan en betreft de electorale rol zoals die door Koole wordt onderscheiden. Zoals opgemerkt definieert Koole de verschillende rollen van een partij in termen van groepen personen. Voor de electorale rol is dat de groep mensen die stemt op een partij. Met andere woorden de kiezers vormen de electorale partij. Deze groep is echter op een andere manier aan de partij gelieerd dan de overige groepen. Die vormen samen de partijorganisatie, terwijl kiezers geen deel uitmaken van de partijstructuur. Hoewel hun steun voor de partij van essentieel belang is, is hun band met de partij minder gestructureerd. Zij komt slechts tot uitdrukking wanneer mensen, op grond van zeer uiteenlopende overwegingen, in het stemhokje het juiste vakje rood kleuren. In die zin is de electorale partij niet zozeer een organisatorische eenheid. Zij zou beter in navolging van Sorauf (1964: 8) betiteld kunnen worden als 'reactie op een symbool of een traditie', of enige andere reden waarom mensen hun stem uitbrengen.

Hier zou men kunnen tegenwerpen dat de band van veel leden met hun partij ook niet veel meer is dan het maandelijks overmaken van de contributie. Dat is ongetwijfeld juist. Niettemin ligt het voor de hand om partijleden, in tegenstelling tot kiezers, wel te beschouwen als deel van de partijorganisatie. Sorauf (1964: 6-7) gebruikt in dit verband het beeld van een politieke partij als een serie concentrische cirkels van afnemende betrokkenheid. In de binnenste cirkel staan de partijleiders, dat wil zeggen het partijbestuur en tevens de leden van de partij die zitting hebben in parlement en regering. In de cirkels daaromheen staan achtereenvolgens de actieve partijleden, de papieren leden en de kiezers van de partij. Sorauf stelt nu dat deze cirkels niet tot in het oneindige moeten worden betrokken bij het begrip partijorganisatie. Hij legt de grens terecht bij de kiezers: zij vallen erbuiten. Met andere woorden, de electorale partij is van een andere orde.

Dit betekent dat we ook niet kunnen spreken van een electorale rol. Rol is hierboven immers gedefinieerd als verschijningsvorm, als politiek-maatschappelijke hoedanigheid waarin een politieke partij optreedt en haar activiteiten ontplooit. Het is duidelijk dat een partij een parlementaire rol

heeft wanneer zij als fractie optreedt in het parlement en haar aandeel levert in de parlementaire besluitvorming. Aan de gouvernementele rol van een partij wordt vormgegeven wanneer ministers namens een partij optreden in de regering en deelnemen aan het landsbestuur. De organisatorische rol komt uiteraard naar voren wanneer een partij als organisatie activiteiten ontplooit. Het is echter moeilijk vol te houden dat een politieke partij ook een electorale rol heeft. Zij treedt immers niet op in de hoedanigheid van groep kiezers.

Zo hebben we drie verschillende rollen onderscheiden: een parlementaire, een gouvernementele en een organisatorische rol. Het zijn de specifieke hoedanigheden waarin een politieke partij op een bepaald moment optreedt, haar activiteiten ontplooit en vooral haar functies vervult. In elk van deze rollen wordt namelijk aan meerdere functies vormgegeven.

2.2 Functies als systeemeisen – In ons land zijn politieke partijen actoren in een systeem van representatieve democratie. Dit houdt in dat door functies te vervullen partijen een bijdrage leveren aan het functioneren van het politieke systeem. In die zin kunnen functies worden opgevat als systeemeisen: het zijn de gevolgen van het handelen van politieke partijen, die maken dat het systeem van representatieve democratie goed of minder goed functioneert. Het is in dit verband verwarrend om, zoals Lipschits (1984: 14-15), te spreken van een representatieve functie van politieke partijen. Dat is meer een algemene omschrijving van ons politieke systeem dan een aanduiding van een functie die partijen daarin vervullen. Uiteraard is het de bedoeling dat partijen het electoraat vertegenwoordigen, maar zij doen dat door bepaalde functies te vervullen: bij voorbeeld door 'politiëk personeel' te recrutereren voor de volksvertegenwoordiging, of door de belangen van een bepaalde groep kiezers naar voren te brengen en namens hen eisen te stellen ten aanzien van het beleid.

Functies kunnen dus worden gedefinieerd als systeemeisen. Rollen daarentegen zijn de hoedanigheden waarin aan functies vorm wordt gegeven. Uiteraard hangen rollen en functies van een partij nauw met elkaar samen en gaat het hier om een analytisch onderscheid. Dat neemt niet weg dat het onderscheid essentieel is voor het doorbreken van de in de literatuur ontstane spraakverwarring omtrent de functies van politieke partijen. Zo is het, uitgaande van het onderscheid, onjuist om met Sartori (1976: 19) en Von Beyme (1982: 25) te spreken van de gouvernementele functie van politieke partijen. Partijen hebben een gouvernementele rol. Zij treden, in geval van regeringsdeelname, op als groep ministers en vervullen in die hoedanigheid verschillende functies.

Het onderscheiden van rollen en functies is niet de enige manier om de

spraakverwarring die de politicologische literatuur kenmerkt te doorbreken. De definitie van het begrip functie vormt op zichzelf eveneens een middel om te komen tot een zekere ordening. Van de in de literatuur genoemde functies kan een zestal als systeemeis worden opgevat en derhalve daadwerkelijk als functie worden aangemerkt. Ten eerste is dat de recruteringsfunctie die politieke partijen in het systeem vervullen. Partijen recrutereren en selecteren 'politiëk personeel' en bezitten daarbij zelfs een monopoliepositie. Daarnaast hebben partijen een electorale functie: datgene wat zij bijdragen aan het functioneren van het systeem ten tijde van verkiezingen. Als derde functie kunnen we de integratiefunctie noemen. Burgers worden door partijen politiek gemobiliseerd en gesocialiseerd en zo in het politieke systeem geïntegreerd. Tevens vervullen politieke partijen de communicatiefunctie. Zij zijn kanalen waarlangs de communicatie tussen politici en burgers kan plaatsvinden.⁵ Ten slotte kunnen we de articulatie- en de aggregatiefunctie onderscheiden. De articulatiefunctie houdt in dat partijen wensen en belangen die in de maatschappij aanwezig zijn articuleren, dat wil zeggen als eisen op een bepaald gebied van het overheidsbeleid formuleren. Bij de aggregatiefunctie wegen zij deze verschillende belangen tegen elkaar af aan de hand van een ideologie of maatschappijbeschouwing.

Om te ontkomen aan de reeds genoemde spraakverwarring verdient het de voorkeur om het gebruik van de term 'functie' te beperken tot dit zestal. We zullen bij voorbeeld niet met Von Beyme (1982: 25) spreken van een ideologische of programmatische functie. Die functieaanduiding verwijst naar de taak die partijen verrichten wanneer zij een partijprogramma doen verschijnen. Bezien vanuit het perspectief van systeemeisen kan die taak echter beter gerangschikt worden onder de aggregatiefunctie. Bij het opstellen van een partijprogramma zijn partijen er immers op gericht verschillende maatschappelijke belangen tegen elkaar af te wegen aan de hand van een ideologie of maatschappijbeschouwing. Hetzelfde geldt voor de door Lipschits (1984: 14-15) naar voren gebrachte functie van het bepalen van overheidsbeleid. Ook wanneer partijen beleid formuleren, wegen zij belangen tegen elkaar af en vervullen zo de aggregatiefunctie. Lipschits noemt tevens de functie van het voorlichten c.q. instrueren van de politieke elite. Deze functie treft een soortgelijk lot. Wanneer een politieke partij de taak op zich neemt haar leden die zitting hebben in regering of parlement 'voor te lichten' omtrent de opvattingen van de achterban, fungeert zij als communicatiekanaal. Zij vervult dan de communicatiefunctie. Zo valt een aantal van de in de literatuur genoemde functies buiten onze terminologie, maar daarmee niet noodzakelijkerwijs buiten ons gezichtsveld. Gelet op datgene wat zij bijdragen aan het functioneren van het po-

litieke systeem kunnen deze 'functies' worden gerangschikt onder één van de zes functies die we eerder als systeemeisen hebben aangemerkt.

De functie die door Lipschits is aangeduid als makelaarsfunctie valt op een andere wijze buiten onze terminologie. De term makelaarsfunctie verwijst naar een soort uitruil waarbij stemmen en gunsten tegen elkaar worden uitgewisseld. Een politieke partij verleent diensten aan individuen en voorziet zo in persoonlijke behoeften van mensen. In ruil daarvoor steunen deze mensen de partij. Bij die diensten moet men denken aan allerlei sociale activiteiten die door een partij worden georganiseerd: het partijbureau als buurthuis. Ook bepaalde praktische zaken die een partij voor mensen regelt vallen eronder: de partij als vraagbaak voor bij voorbeeld woonruimteproblemen. Afgezien van het feit dat partijen in Nederland deze makelaarsfunctie niet erg sterk hebben ontwikkeld, is het duidelijk dat zij niet kan worden opgevat als bijdrage aan de werking van het politieke systeem. Het is een soort individuele serviceverlening van partijen, die meer een sociale dan een politieke betekenis heeft. Het is dan ook geen functie zoals hier omschreven.

Zo hebben we een zestal functies onderscheiden die partijen vervullen in ons politieke systeem. Deze zes functies kunnen in verband worden gebracht met de drie rollen die we eerder hebben besproken. In figuur 1 is per functie aangegeven hoe en in welke rollen zij tot uitdrukking komt.

Figuur 1: Overzicht van de wijze waarop de politieke partij in haar drie rollen vorm geeft aan de verschillende functies

	<i>organisatorische rol</i>	<i>parlementaire rol</i>	<i>gouvernementele rol</i>
<i>recruteringsfunctie</i>	selectie kaderleden en kandidaat-parlementsleden	selectie leden van de regering	—
<i>electorale functie</i>	kandidaatstelling	verkiezingscampagne voeren	
<i>integratie functie</i>	politiek organiseren van burgers	integreren van politieke stromingen in het parlementaire systeem	
<i>communicatiefunctie</i>	verbinding tussen politici, parlementsleden en burgers		
<i>articulatie functie</i>	als articulatieplatform fungeren voor partijleden en burgers	belangen formuleren als eisen aan het overheidsbeleid	—
<i>aggregatie functie</i>	belangen afwegen bij het opstellen van een partijprogramma	belangen afwegen zowel bij de controle op het regeringsbeleid als in de hoedanigheid als medewetgever	belangen afwegen bij het voorbereiden en uitvoeren van regeringsbeleid

Deze figuur geeft een overzicht van rollen en functies van partijen zonder verstrikt te raken in de onder politicologen ontstane spraakverwarring. Door middel van dit overzicht kunnen we de plaats van politieke partijen in onze representatieve democratie nader bepalen. We kunnen bij voorbeeld, wanneer we de politieke partij vanuit historisch perspectief bezien, haar ontstaansgeschiedenis in Nederland opvatten als een proces van zich ontwikkelende rollen en functies.

3. Rollen en functies in historisch perspectief

Rond 1848 zijn er in Nederland nog geen politieke organisaties die het predikaat politieke partij verdienen. Wel ontstaan er kiesverenigingen. De functie die deze plaatselijke organisaties van notabelen in ons politieke systeem vervullen blijft in eerste instantie beperkt tot de recrutering van 'politiek personeel'. De kandidaten voor de volksvertegenwoordiging worden door hen geselecteerd. De verkiezingen hebben in die tijd nog weinig betekenis. Het kiezerscorps is nog zeer beperkt van omvang. Bovendien is in veel kiesdistricten één kiesvereniging zo overheersend dat haar kandidaten automatisch worden gekozen (Van Tijn 1975: 591). Van een werkelijk electorale functie is in deze omstandigheden dan ook geen sprake.

Tevens is het in deze situatie nog niet mogelijk verschillende rollen van de politieke organisatie te onderscheiden. De kiesvereniging treedt namelijk niet op in de hoedanigheid van groep parlementsleden of ministers. De politieke organisatie in het parlement beperkt zich tot ongestructureerde groeperingen van kamerleden. Deze politieke richtingen hebben nauwelijks permanente, duidelijke bindingen met de kiesverenigingen. Derhalve is van een parlementaire rol van de kiesvereniging geen sprake. Datzelfde geldt voor de gouvernementele rol. De kiesverenigingen hebben immers geen bemoeienis met het regeringsbeleid en de samenstelling van de regering. De enige rol die men aan de kiesvereniging zou kunnen toekennen is een organisatorische rol. Voor zover men echter van een organisatorische rol kan spreken is deze uiterst zwak. De kiesverenigingen zijn weliswaar politieke organisaties, maar hun organisatorische structuur is nauwelijks ontwikkeld. Het zijn slechts kleine clubs van plaatselijke notabelen. De banden tussen de kiesverenigingen onderling en van de kiesvereniging met hun geestverwanten in het parlement zijn ongestructureerd en weinig hecht. De organisatorische rol verkeert met de kiesvereniging nog in een embryonale fase.

In het laatste kwart van de 19e eeuw komt er verandering in deze situatie. De oude standenmaatschappij met haar vanzelfsprekende autoriteit van de notabelen komt steeds meer onder druk te staan als gevolg van industrialisatie en urbanisatie (Van Tijn 1975: 592). Verschillende groepen in de maatschappij roeren zich, zoals de 'kleine luyden' en de arbeiders. Hun emancipatiestreven uit zich ook op politiek terrein, waardoor de verkiezingen aan betekenis winnen (Van Tijn 1975: 596-597; Lipschits 1978: 178). Zo ook de electorale functie van de kiesverenigingen. De kandidaatstelling krijgt meer inhoud. Het is niet langer slechts een formaliteit. Verkiezingen worden meer dan alleen de automatische bekrachtiging van wat hoge heren in plaatselijke sociale circuits overeen zijn gekomen. Kiesverenigingen gaan zich onder invloed van de maatschappelijke veranderingen aaneensluiten in diverse politieke richtingen. Deze richtingen gaan langzamerhand de kandidaatstelling bepalen. Zo wordt in 1871 in alle kiesdistricten hetzelfde drietal van de antirevolutionaire richting kandidaat gesteld. Dit betekent een breuk met de lokale notabelen. Zij kunnen nu niet meer automatisch rekenen op de steun van de (potentiële) antirevolutionaire kiezers (Van Tijn 1975: 597). Zo ontstaat er concurrentie binnen de verschillende kiesdistricten. Doordat de politieke richtingen de kandidaatstelling landelijk coördineren, krijgen de kiezers daadwerkelijk iets te kiezen. Samen met de uitbreiding van het kiesrecht in 1887 en 1896 heeft dit tot gevolg dat, zoals Sartori (1976: 21) het uitdrukt, 'elections become real'. De recruteringsfunctie van de kiesverenigingen wordt nu aangevuld met een electorale functie. Deze komt echter pas volledig tot haar recht na de invoering van het algemeen kiesrecht.

Naast de electorale functie komt in het laatste kwart van de 19e eeuw de organisatorische rol verder tot ontwikkeling. Tevens is er gaandeweg een parlementaire rol te onderscheiden. De politieke richtingen gaan zich hechter organiseren. Binnen het parlement stellen de groeperingen zich steeds meer als fracties op. De kiesverenigingen komen minder los te staan van deze fracties in wording. Dat is het begin van hun parlementaire rol. Daarnaast worden de banden tussen de kiesverenigingen onderling steeds hechter. Zij transformeren tot moderne politieke partijen, dat wil zeggen dat de organisatorische rol zich ontwikkelt.

Voor de ontwikkeling van de organisatorische rol is de overgang van beperkt naar algemeen kiesrecht van doorslaggevende betekenis. Zowel na de uitbreiding van het kiesrecht in 1887 en 1896 als na de invoering van het algemeen kiesrecht, in 1917 voor mannen en in 1919 voor vrouwen, moet bij verkiezingen telkens een groep nieuwe kiezers worden bereikt. Burgers uit steeds meer delen van de bevolking moeten door de partijen worden gemobiliseerd om deel te nemen aan de verkiezingen. Dat houdt

in dat partijen zich moeite moeten getroosten om stemmen te verwerven. Zij moeten een organisatorische inspanning leveren. De behoefte aan een hechte nationale massaorganisatie wordt urgent.

Bij de herziening van de grondwet in 1917 wordt bovendien het districtenstelsel afgeschaft. Zij wordt vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Dit leidt ertoe dat ook de laatste zelfstandige kiesverenigingen zich bij een landelijk verband aansluiten. Het nieuwe stelsel heeft tevens een centraliserend effect op de zich ontwikkelende partijorganisaties. Het centrale partijbestuur krijgt ten gevolge van de evenredige vertegenwoordiging met name bij de kandidaatstelling grote invloed (De Jong 1951: 338). Zo verdringt de politieke partij als organisatie met een centraal partijorgaan, plaatselijke afdelingen en een georganiseerde fractie definitief de kiesvereniging van het politieke toneel.⁶ De organisatorische rol wordt van essentieel belang.

In deze ontwikkeling van kiesvereniging tot politieke partij groeit het aantal functies dat een politieke organisatie binnen het systeem vervult. De zich vormende partijen vervullen namelijk naast de recruterings- en de electorale functie tevens de functie van integratie. Een politieke partij mobiliseert burgers niet alleen als kiezers (haar electorale functie) maar ook als partijleden. Zij roept hen op zich aan te sluiten bij haar organisatie en zo actief te participeren in het politieke systeem. Door middel van de partijorganisatie worden burgers gesocialiseerd; zij worden in zekere zin opgevoed in de acceptatie en waardering van de representatieve democratie. Zo worden zij in het politieke systeem geïntegreerd. Tot het moment waarop het algemeen kiesrecht wordt ingevoerd is deze integratiefunctie voor politieke partijen van essentieel belang. De groep burgers die als kiezer kan worden aangesproken is dan immers nog betrekkelijk klein. De meeste burgers worden als niet-kiesgerechtigde achterban door de partijen in het systeem betrokken. In die situatie is de integratiefunctie voor politieke partijen zelfs belangrijker dan de electorale functie. Bovendien heeft de integratiefunctie grote betekenis in de ontwikkeling van beperkt naar algemeen kiesrecht. Door 'het volk achter de kiezers' politiek te organiseren, hebben politieke partijen de strijd om de uitbreiding van het kiesrecht bepaald. De groei van het electoraat vormt op zijn beurt weer een belangrijke stap in de ontwikkeling van de electorale functie. Men zou derhalve kunnen stellen dat alvorens de electorale functie volledig is ontwikkeld de integratiefunctie reeds met succes door de Nederlandse partijen is vervuld.

De integratiefunctie komt niet alleen tot uitdrukking in de organisatorische rol. De eerste moderne massapartijen betrekken niet alleen individuele burgers bij de politiek in hun hoedanigheid als partijorganisatie, maar

integreren tevens politieke stromingen in het parlementaire systeem. Door als partij op te treden in een parlementaire rol, dat wil zeggen te participeren in de parlementaire besluitvorming, wordt een politieke stroming verbonden met het systeem van representatieve democratie. Net als individuele burgers worden politieke stromingen door hun participatie 'opgevoed' in de acceptatie en waardering van ons politieke systeem. Zij gaan, in de woorden van Macridis (1967: 15), participatie, nationale identiteit en staatsinstituties waarderen en ondersteunen, en accepteren bepaalde grenzen waarbinnen het politieke conflict zich moet afspeelen. Dat geldt bij voorbeeld voor de socialisten, die ten tijde van Domela Nieuwenhuis duidelijk een buitenparlementaire, revolutionaire stroming vormen. Met de oprichting van de SDAP, die nadrukkelijk kiest voor de parlementaire weg, ontwikkelen de socialisten zich in reformistische richting. Parlementaire actie wordt niet langer afgewezen. Hierdoor wordt de socialistische stroming in het parlementaire systeem geïntegreerd.

Naast de integratiefunctie vervullen de zich ontwikkelende partijen een functie in het articuleren van wensen en belangen die in de maatschappij leven. Zij formuleren namens bepaalde groepen in de samenleving eisen aan het overheidsbeleid. Zo behartigt de ARP bij voorbeeld de belangen van de niet-kiesgerechtigde 'kleine luyden' en eist namens hen uitbreiding van het kiesrecht.⁷ Zij laat de stem van deze groep horen in het parlementaire besluitvormingsproces. Partijen vervullen de articulatiefunctie echter niet alleen in hun parlementaire rol. Zij zijn ook in hun hoedanigheid van partijorganisatie betrokken bij het articuleren van wensen en belangen. In hun organisatorische rol articuleren partijen niet zozeer namens de burgers maar fungeren zij als het ware als een platform waar deze zelf hun wensen kunnen articuleren. In de tijd waar we hier over spreken zijn dit vooral wensen op het gebied van het lager onderwijs, de sociale kwestie en het kiesrecht. Voor de zich emanciperende groepen in de maatschappij zijn deze wensen dringend. Het zijn dan ook in eerste instantie deze groepen die de partijorganisatie als articulatieplatform gebruiken.

De verschillende wensen en belangen waar het bij de articulatiefunctie om gaat, betreffen uiteenlopende deelgebieden van het overheidsbeleid en zijn niet altijd zonder meer met elkaar te combineren. De zich vormende politieke partijen vervullen dan ook een functie in het afwegen van deze belangen: de aggregatiefunctie. 'Nederlandse partijen zijn vanouds beginselpartijen die een sterk accent leggen op ideologische tegenstellingen en ideologische bindingen [...]', aldus Couwenberg (1990: 11). Zij wegen verschillende wensen en belangen tegen elkaar af en komen tot bepaalde prioriteiten op grond van hun beginselen, op grond van hun ideologie of maatschappijbeschouwing. Het resultaat van deze afweging, de prioritei-

tenlijst, wordt neergelegd in een partijprogramma. Daarin is de afweging geformuleerd in termen van algemeen belang. Deze programma's verschillen uiteraard per politieke partij; daarmee verschilt dus ook hun invulling van het algemeen belang. Het vervullen van de aggregatiefunctie hebben de eerste politieke partijen echter gemeen. Zij hebben allen een bepaalde visie op het algemeen belang en hebben allen de vorm van beginselpartij aangenomen. Volgens Charmant (1990: 17) 'daartoe ongetwijfeld verleid of misschien wel gedwongen door het succes van de ARP en SDAP', de prototypes van een beginselpartij.

Ten slotte verdienen de communicatiefunctie en de gouvernementele rol van een politieke partij nog de aandacht. Over de communicatiefunctie kunnen we na de behandeling van de organisatorische rol van politieke partijen kort zijn. Zij komt tegelijkertijd met deze organisatorische rol tot ontwikkeling, namelijk op het moment dat partijen transformeren tot moderne massapartijen, die burgers politiek organiseren en als partijleden in het politieke systeem integreren. Met deze massaorganisatie krijgt de partij de beschikking over een uitgebreid communicatiekanaal. Via dit kanaal kan de partijtop van bovenaf de vorming van de publieke opinie beïnvloeden. Tevens kan zij zo vernemen wat er aan gevoelens bij de maatschappelijke basis leeft. In termen van rollen gesproken vervult de partij de communicatiefunctie wanneer zij de drie rollen, de organisatorische, parlementaire en gouvernementele rol, in zich verenigt en met elkaar verbindt en wanneer zij vanuit de verschillende rollen een verbindingsschakel vormt tussen burgers en politici.

De gouvernementele rol is wat moeilijker in historisch perspectief te plaatsen. Zij is van de drie rollen ook het laatst tot ontwikkeling gekomen. In de decennia die hier centraal staan is de eerste stap op weg naar een gouvernementele rol gezet met de vestiging van een parlementair regiem. Hoewel bij de grondwetsherziening van 1848 de ministeriële verantwoordelijkheid wordt vastgelegd, duurt het nog twintig jaar voordat in Nederland het parlementaire regiem vaste voet aan de grond krijgt (Oud 1987: 85). Vanaf 1868 staat het vast dat het voor een regering niet voldoende is om het vertrouwen van de Kroon te bezitten. Zij moet kunnen steunen op een meerderheid van het parlement. Een dergelijke versterking van de band tussen regering en parlement vormt een stimulans voor de politieke richtingen om niet alleen de opstelling van parlamentsleden te bepalen, maar ook greep te krijgen op de opstelling van de regering. In die zin is de vestiging van een parlementair regiem een voorwaarde voor de ontwikkeling van een gouvernementele rol. Toch is rond 1868 van een gouvernementele rol van politieke groeperingen nog geen sprake. Regeringen worden nog niet gevormd uit leidende figuren van de politieke richtingen die

een meerderheid hebben in het parlement (Oud 1987: 84). Veel ministers zijn überhaupt niet of nauwelijks gebonden aan een politieke richting. De politieke richtingen zijn vooral in het parlement van belang; zij hebben voornamelijk een parlementaire rol. Gaandeweg komt hier echter verandering in.

Volgens Sartori (1976: 20-22), die hetzelfde proces in een Engelse context analyseert, gebeurt dat wanneer 'responsible government' zich ontwikkelt tot 'responsive government'. Deze ontwikkeling houdt in dat de regering niet alleen verantwoording schuldig is aan het parlement, maar zich ook gebonden acht aan het volk, dat wil zeggen aan de kiezers. De regering wordt 'a government attentive to, and influenced by, the voice of the people'. Die ontwikkeling vindt plaats op het moment dat verkiezingen een grotere betekenis krijgen. Dat leidt namelijk niet alleen tot de ontwikkeling van de electorale functie, maar heeft tevens gevolgen voor de regering. Die moet zich daardoor meer gelegen laten liggen aan de kiezers. Omgekeerd willen de politieke richtingen een aandeel hebben in het regeringsbeleid om hun verkiezingsbeloften daadwerkelijk gestalte te geven. Zo wordt ook voor hen een gouvernementele rol van groot belang. Dat leidt er bij voorbeeld toe dat bij de selectie van de ministersploeg partijpolitieke overwegingen de doorslag gaan geven.

De bovenstaande beschrijving van de ontwikkeling van rollen en functies van partijen in het verleden impliceert niet dat de ontwikkeling van elke politieke partij in de beschreven periode exact op die wijze is verlopen. Er bestonden toentertijd wel degelijk verschillen tussen partijen; een bepaalde rol of functie kwam bij de ene partij eerder tot ontwikkeling dan bij de andere. Deze verschillen zijn in het bovenstaande niet belicht. In die zin is het geen nauwkeurige geschiedschrijving van elke Nederlandse politieke partij. Het betreft hier een schets van de ontstaansgeschiedenis van het fenomeen politieke partij in Nederland aan de hand van het eerder weergegeven overzicht van rollen en functies. De bedoeling ervan is aan te geven op welke wijze men door middel van het overzicht de plaats van politieke partijen in onze representatieve democratie nader kan bepalen.

Ons overzicht van rollen en functies is als het ware een manier om te kijken naar politieke partijen. Met andere woorden, het vormt een analytisch kader voor het bestuderen van partijen. Dit betekent niet dat elke politieke partij op elk moment van de geschiedenis de rollen en functies op dezelfde wijze en in dezelfde mate vervult. Men kan bij voorbeeld niet stellen dat de NSB de integratiefunctie heeft vervuld in de zin dat zij burgers heeft opgevoed in de acceptatie en waardering van de representatieve

democratie. Het is evenmin steekhoudend om te beweren dat er wat betreft functievervulling geen verschillen bestaan tussen de eerste politieke partijen in ons land en de partijen die vandaag de vaderlandse politiek bepalen. Op grond van deze verschillen wordt in het meer recente wetenschappelijke debat zelfs met een zekere regelmaat gesproken van functieverlies en neergang van politieke partijen. Met name de aggregatiefunctie en de partij in haar organisatorische rol zouden tegenwoordig zodanig aan verval onderhevig zijn dat de politieke partij haar positie in het politieke systeem ziet aangetast.⁸

Koole (1990: 2-9) heeft er terecht op gewezen dat dergelijke 'crisisanalyses' vaak gebaseerd zijn op normatieve opvattingen die niet worden geëxpliciteerd. Hij vraagt zich bovendien af of deze impliciete normatieve opvattingen over de rollen en functies van politieke partijen niet gedateerd zijn. Koole is namelijk van mening dat het te ver gaat om de transformatie van partijen te kenschetsen als crisis. Gezien het monopolie van partijen op de recruiteringsfunctie en vanwege een versterking van de partij in haar parlementaire en gouvernementele rol is er volgens hem zelfs sprake van een toegenomen dominantie van partijen (Koole 1989: 219).

Nu zouden we aan de hand van ons overzicht de normatieve opvattingen in het 'crisisdebat' in kaart kunnen brengen en vervolgens kunnen nagaan hoe de verschillende rollen en functies tegenwoordig precies worden vervuld. In plaats daarvan zullen we in dit artikel ons overzicht van rollen en functies toepassen op een onderwerp dat in het huidige wetenschappelijke debat minder aandacht krijgt: de juridische positie van politieke partijen.

4. De juridische positie van politieke partijen

Partijen worden in het Nederlands recht beschouwd als 'vrij gevormde en vrij opererende maatschappelijke organisaties, waarop in beginsel slechts de regels van het privaatrecht van toepassing zijn' (Elzinga 1982: 23). In het privaatrecht worden partijen vervolgens op één lijn gesteld met elke willekeurige maatschappelijke organisatie. Het feit dat zij actoren zijn in ons systeem van representatieve democratie wordt genegeerd. Met andere woorden, datgene wat politieke partijen onderscheidt van andere maatschappelijke organisaties komt in het privaatrecht niet tot uitdrukking. Er zijn geen privaatrechtelijke regels specifiek voor politieke partijen. In het staatsrecht zijn partijen evenmin expliciet onderwerp van regelgeving. Onze grondwet zwijgt over politieke partijen en een wettelijke regeling voor politieke partijen kent ons land niet. Zo lijkt, kijkend naar het pri-

vaatrecht en het staatsrecht, de stelling van Van den Brink (1982: 12) juist: 'strikt juridisch bestaat de politieke partij niet'.

Toch is dit een wat al te grove omschrijving van de omissie die het recht kenmerkt op het punt van de politieke partij. De (grond)wetgever mag dan de partij als actor in ons politieke systeem negeren, er bestaat een aantal publiekrechtelijke regelingen waarin wel wordt gesproken over politieke partijen. Deze regelingen zouden een zekere erkenning kunnen inhouden van de plaats die partijen innemen in ons politieke systeem. Hierboven hebben we die plaats gedefinieerd in termen van rollen en functies. Hier zullen we nagaan in hoeverre de verschillende rollen en functies in de regelingen aan bod komen.

Van de publiekrechtelijke regelingen waarin het fenomeen politieke partij wordt genoemd zijn de Kieswet, de Mediawet en de Reglementen van Orde van de Eerste en Tweede Kamer de belangrijkste. Om te beginnen met de Kieswet, men zou verwachten dat daarin wordt erkend wat partijen bijdragen aan het functioneren van het politieke systeem ten tijde van de verkiezingen. Met andere woorden, het ligt voor de hand dat de Kieswet een erkenning inhoudt van de electorale functie van politieke partijen. Dat is slechts gedeeltelijk het geval. In de eerste plaats spreekt de Kieswet niet van politieke partijen, maar gebruikt zij de vagere term 'politieke groepering'. Hierdoor is slechts sprake van een indirecte erkenning van het fenomeen politieke partij. Bovendien blijft de erkenning van de electorale functie die partijen vervullen beperkt. De Kieswet regelt namelijk alleen dat deel van de electorale functie dat de partij in haar organisatorische rol vervult: de kandidaatstelling. Zo wordt in paragraaf G van de Kieswet voorgeschreven hoe partijen onder een bepaalde naam en tegen betaling van een waarborgsom kandidaten voor de volksvertegenwoordiging kunnen stellen. Over het deel van de electorale functie dat de partij in alle drie haar rollen vervult, de verkiezingscampagne, handelt de Kieswet niet.

In de Mediawet wordt dit deel van de electorale functie wel erkend. In artikel 37 lid 2 van deze wet wordt de toewijzing van zendtijd aan politieke partijen in de periode voorafgaand aan de verkiezingen geregeld. Zo wordt het feit dat partijen door het voeren van een verkiezingscampagne een electorale functie vervullen niet alleen erkend, maar geeft de wetgever partijen tevens een instrument hiervoor in handen. In de Mediawet wordt ook een andere functie van partijen erkend: het betreft de communicatiefunctie. In artikel 37, lid 1 van de wet wordt namelijk de toewijzing van zendtijd aan politieke partijen in het algemeen geregeld, dat wil zeggen dat regels worden gesteld ten aanzien van de zendtijd die partijen krijgen in de tijd dat er geen verkiezingscampagnes worden gevoerd. Daarmee wordt

door de wetgever bevestigd dat partijen een aandeel hebben in de communicatie tussen burgers en politici. Het gaat hier echter om een gedeeltelijke erkenning, aangezien de communicatie tussen politici en partijleden en tussen politici onderling (leden van parlement en regering die langs partijlijnen overleggen) met de toekenning van zendtijd aan politieke partijen onaangeroerd blijft.

Worden in deze twee regelingen twee functies van politieke partijen erkend, uit de Reglementen van Orde van de beide Kamers blijkt niet zozeer de erkenning van een functie alswel van een rol: de parlementaire rol. Een partij in haar parlementaire rol is een partij in de hoedanigheid van groep parlamentsleden, anders gezegd een partij optredend als fractie in het parlement. Het zijn deze fracties die onderwerp van regeling zijn in de genoemde reglementen. Zo bevat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer regels met betrekking tot de verdeling van zitplaatsen en spreektijd over de verschillende fracties. Artikel 11 van het reglement bepaalt dat als één fractie worden beschouwd die parlamentsleden die gekozen zijn op lijsten met dezelfde partijnaam erboven. Dit houdt een erkenning in van de partij in haar parlementaire rol. Dat de partij in haar parlementaire rol verschillende functies vervult, komt in de reglementen echter niet tot uitdrukking. Het blijft bij een acceptatie van het bestaan van fracties en dus bij een algemene erkenning van de partij in haar parlementaire rol.

Ten slotte is er nog één soort publiekrechtelijke regelingen waarin bepalingen ten aanzien van politieke partijen te vinden zijn. Dat zijn de regelingen op grond waarvan subsidies aan neveninstellingen van politieke partijen worden verleend. Voor deze subsidies worden sinds de jaren zeventig posten gereserveerd op de begrotingen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en WVC (voorheen CRM). Aan de financiële steunverlening ligt echter geen wettelijke regeling ten grondslag.⁹ De subsidieregelingen hebben de vorm van ministeriële beschikkingen.¹⁰ Op grond van die beschikkingen wordt subsidie gegeven aan politiek-wetenschappelijke instituten, jongerenorganisaties en vormings- en scholingsactiviteiten van politieke partijen.¹¹ Dit zijn zogenaamde indirecte doelsubsidies, dat wil zeggen dat zij niet rechtstreeks aan de partij worden uitgekeerd maar worden toegekend aan speciaal voor deze activiteiten in het leven geroepen rechtspersonen, die nauw verbonden zijn met de partij. Hoewel de subsidiegever dat veronderstelt, bestaat er geen strikte scheiding tussen de activiteiten van deze neveninstellingen en de 'moederpartij'. Ook financieel is er sprake van een sterke vervechting. Gevoegd bij het feit dat partijen gemiddeld voor 35% van hun inkomsten van deze subsidiegelden afhankelijk zijn, betekent dit dat via de 'pseudo-wetgeving' van de subsidieregelin-

gen de politieke partij wordt erkend als actor in ons politieke systeem (Elzinga 1982: 263-264; Van den Brink 1982: 92-93).

De partijen worden door middel van de subsidies aan neveninstellingen zelfs ondersteund in het vervullen van bepaalde functies. De subsidies worden namelijk expliciet toegekend ten behoeve van bepaalde partijactiviteiten. Activiteiten die inhoud geven aan zowel de aggregatie- als de integratiefunctie van de partij. Daarom kan gesteld worden dat deze functies door de subsidiegever niet alleen worden erkend maar ook worden gestimuleerd. Zo wordt met de subsidie aan wetenschappelijke instituten de aggregatiefunctie van de partij ondersteund. Deze instituten leveren immers dikwijls een bijdrage aan de totstandkoming van het partijprogramma en dragen binnen de partij meer in het algemeen zorg voor wetenschappelijke ondersteuning bij het maken van politieke keuzes. Bij de financiële steunverlening aan jongerenorganisaties en vormings- en scholingsactiviteiten is veeleer de integratiefunctie in het geding. De subsidiegever erkent en stimuleert het feit dat (jongere) burgers door deze activiteiten politiek bewust worden gemaakt en politiek worden georganiseerd, kortom worden geïntegreerd in het systeem. De erkenning en stimulering van de aggregatie- en integratiefunctie blijft echter beperkt tot de organisatorische rol van de partij. Het feit dat partijen ook in haar parlementaire en gouvernementele rol functies vervullen blijft buiten het blikveld van de subsidiegever.

De conclusie die uit de bovenstaande beschrijving van publiekrechtelijke regelingen getrokken kan worden is dat van een volledige erkenning van de plaats van de politieke partij in onze representatieve democratie geen sprake is. Zo de rechtsregels op het terrein van het publiek recht al over partijen spreken, worden de rollen en functies van partijen gedeeltelijk en indirect erkend.

In het privaatrecht is dat niet anders. Eerder is al aangegeven dat partijen in de eerste plaats privaatrechtelijke rechtspersonen zijn. Zij kiezen meestal de vereniging als rechtsvorm en ressorteren daarmee onder het verenigingsrecht. Als vereniging hebben zij leden, als vereniging bezitten zij een gebouw, als vereniging geven zij een blad uit. Als vereniging stellen zij ook statuten en reglementen op. Het algemene verenigingsrecht en de eigen statuten en reglementen bepalen de gang van zaken binnen de partijorganisatie (Elzinga 1982: 47; Van den Brink 1982: 14-15). We zouden dan ook kunnen constateren dat in het privaatrecht de organisatorische rol van de partij wordt erkend. De wetgever in het privaatrecht zwijgt echter, net als de grondwetgever, in alle talen over de politieke partij. Zij is een vereniging als elke andere vereniging. Aan het feit dat de partij in het politieke systeem een belangrijke plaats heeft en bepaalde functies vervult, wordt geen aandacht besteed. Van een volledige erkenning van de partij en haar

rollen en functies is ook in het privaatrecht geen sprake.

De onderstaande figuur 2 geeft een overzicht van de bemoeienis van het recht met de verschillende rollen en functies van politieke partijen. Van alle rechtsregels die in deze figuur zijn aangegeven behoeft de grondwet nog enige nadere beschouwing.

5. De grondwettelijke positie van politieke partijen

Hierboven is al vermeld dat in onze grondwet met geen woord wordt gerept over politieke partijen. Geen enkele grondwettelijke bepaling benoemt of erkent partijen als actoren in ons politieke systeem. Hierdoor geeft de grondwet een vertekend beeld van de realiteit van het politieke besluitvormingsproces. Zij negeert immers de invloed van partijen in dat proces. Op die manier wordt het doel van de grondwet niet geheel verwezenlijkt. Zij beoogt, aldus de staatscommissie-Cals/Donner (1971: 20), 'de voornaamste elementen en fasen der politieke wils- en besluitvorming vast te leggen'. In die vastlegging is zij door te zwijgen over politieke partijen niet volledig geslaagd. Er is echter niet alleen sprake van een omissie in de

Figuur 2: Bemoeienis van het recht met de rollen en functies van politieke partijen

	<i>organisatorische rol</i>	<i>parlementaire rol</i>	<i>gouvernementele rol</i>
<i>recruteringsfunctie</i>	—	—	—
<i>electorale functie</i>	kieswet (indirect)	mediawet art. 37 lid 2	
<i>integratie functie</i>	subsidiereregelingen jongerenorganisaties en vormings- en scholingsactiviteiten	—	—
<i>communicatie functie</i>	mediawet art. 37 lid 1 (gedeeltelijk)		
<i>articulatie functie</i>	—	—	—
<i>aggregatie functie</i>	subsidiereregeling wetenschappelijke instituten	—	—
<i>rollen in het algemeen</i>	privaatrecht (indirect)	reglementen van orde Eerste en Tweede Kamer + grondwet (indirect)	—

grondwet. De grondwettelijke positie van politieke partijen is gecompliceerder dan dat. De politieke praktijk, waarin partijen bepaalde rollen en functies vervullen, is namelijk op verschillende punten in strijd met de letter van de grondwet.

Elzinga (1982: 71) signaleert een dergelijke strijdigheid in een groot aantal Europese landen. Wat Nederland betreft doelt hij met name op twee artikelen in de grondwet: artikel 50 en artikel 67 lid 3. In artikel 50 wordt gesteld dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. In artikel 67 is in het derde lid de onafhankelijkheid van de parlementsleden, het zogenaamde vrije mandaat, vastgelegd. 'De leden stemmen zonder last', luidt dit artikel.¹²

Uit deze artikelen blijkt dat onze grondwet nog uitgaat van het klassiek-liberale model van representatieve democratie. In dit model wordt, aldus Thissen (1983: 206), 'de volkswil namens de kiezers gevormd door vertegenwoordigers van de burgers'. De burgers bepalen door middel van vrije verkiezingen de samenstelling van de volksvertegenwoordigende lichamen. De democratie is een kiezersdemocratie. Daarbij hoort een volksvertegenwoordiger met een vrij mandaat. De kiezers stemmen namelijk op individuele volksvertegenwoordigers. Ze kiezen een persoon. 'Deze persoon heeft', zoals Meuwissen (1975: 106) het uitdrukt, 'een eigen waarde en beslissingsvrijheid (het geweten), waarin hij het gehele volk als eenheid vertegenwoordigt.' De volksvertegenwoordiger is na de verkiezingen onafhankelijk, dat wil zeggen niet gebonden aan degenen die hem hebben gekozen. Hij heeft een vrij mandaat gekregen van de kiezers om zelfstandig en naar eigen geweten te beslissen wat in het algemeen belang nodig is. Het is dit model van de liberale kiezersdemocratie dat grondwettelijk is vastgelegd in de artikelen 50 en 67 lid 3. Het is ook op dit punt dat de politieke praktijk in strijd is met de letter van de grondwet.

In onze huidige representatieve democratie bestaan niet alleen kiezers en volksvertegenwoordigers. Politieke partijen zijn actoren in ons politieke systeem; zij vervullen daarin verschillende rollen en functies. Zo treden partijen onder andere op in hun parlementaire rol. Dat heeft tot gevolg dat volksvertegenwoordigers niet langer onafhankelijk zijn. Zij representeren niet alleen de kiezers, maar treden in het parlement op als vertegenwoordigers van hun partij. Zij zijn gebonden aan een partijprogramma en aan fractiediscipline. In die zin is er, zoals Elzinga (1982: 94) terecht stelt, 'van een naar eigen inzicht en eer en geweten besluitende volksvertegenwoordiger nauwelijks meer sprake'. Boukema (1968: 15) is dezelfde mening toegedaan en stelt: 'De afgevaardigde die slechts aan eigen geweten verantwoording aflegt is, zo hij al ooit bestaan heeft, een anachronisme'. De grondwet is derhalve verouderd en de politieke praktijk is met deze

verouderde grondwet in tegenspraak. Desalniettemin blijft de wetstekst gehandhaafd. Op het eerste gezicht lijkt dat zinloos. Dat is het echter niet wanneer de interpretatie van de betreffende artikelen wordt aangepast aan de gewijzigde omstandigheden.

De grondwettelijke bepalingen kunnen zo worden geïnterpreteerd dat de huidige politieke praktijk, waarin politieke partijen bepaalde rollen en functies vervullen, niet langer volledig wordt ontkend. Dit is wat zowel Boukema als Elzinga bepleiten voor artikel 67 lid 3 van de grondwet. De interpretatie van dit artikel, waarin door middel van een verbod op last het vrije mandaat is vastgelegd, moet naar hun mening worden verruimd. Het moet, aldus Boukema (1967: 17), niet worden uitgelegd als een verbod aan kamerleden om zich aan een partijprogramma te binden:

'Er wordt – nu althans – mee uitgedrukt dat een bindend mandaat in die zin nietig is dat het resultaat van een in de Kamer(s) gehouden stemming niet kan worden aangevochten op grond van het feit dat een kamerlid zich daarbij aan de fractiediscipline heeft onttrokken. A fortiori betekent dit dat een kamerlid niet buiten zijn wil zijn mandaat kan verliezen door in strijd te handelen met de partijrichtlijnen.'

Elzinga sluit zich hierbij aan. Hij stelt dat de betekenis van het betreffende grondwetsartikel nu gelegen is in het feit dat politieke partijen geen juridische middelen ter beschikking staan om een eenmaal gekozen volksvertegenwoordiger tot zetelafstand te dwingen, omdat hij of zij bij voorbeeld het partijprogramma heeft geschonden. Elzinga (1982: 103) noemt dit de restfunctie van het vrije mandaat.

Hesseling pleit op zijn beurt voor een soortgelijke 'restant-interpretatie' van artikel 50 van de grondwet. Dit artikel luidt: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'. Wat naar zijn mening hiermee tot uitdrukking wordt gebracht is 'dat de afgevaardigden niet alleen het belang van hun of eventueel de kiezers dienen te behartigen: er zijn meer Nederlanders dan alleen de kiezers'. Het feit dat de afgevaardigden gebonden zijn aan fractiediscipline en partijprogramma, en in die zin hun partij vertegenwoordigen in het parlement, is hiermee niet in strijd. Ondanks partijpolitieke verschillen kan elke afgevaardigde zich immers inzetten voor het gehele volk, aldus Hesseling (1976: 429-430).

Het resultaat van deze ruimere interpretaties van de betreffende artikelen is dat het bestaan van politieke partijen niet langer wordt ontkend. Met name de partij in haar parlementaire rol krijgt op deze wijze erkenning. Desalniettemin blijft de strijdigheid van de politieke praktijk met de letter van de grondwet bestaan. Bovendien, en dat is nog belangrijker, sluip met deze interpretatie van de artikelen 50 en 67 lid 3 een bepaalde ambivalentie

ten opzichte van politieke partijen in de grondwet. Met een dergelijke interpretatie wordt namelijk niet alleen het bestaan van de politieke partij als actor in het systeem gedeeltelijk erkend (de parlementaire rol in het algemeen) maar ook impliciet genormeerd. Zo wordt met de interpretatie van het vrije mandaat al te grote invloed van de politieke partij op de gekozen volksvertegenwoordiger tegengegaan. De partij kan immers het zittende kamerlid niet dwingen tot zetelafstand. Zowel Boukema (1968: 17) als Elzinga (1982: 109) erkennen dat dit een verzwakking van de macht van de partij in haar parlementaire rol betekent. Een verzwakking die zij overigens wenselijk achten. Ook de interpretatie van artikel 50 kan worden opgevat als een normering van de politieke partij. Zij geeft namelijk aan hoe de volksvertegenwoordigers, de partij in haar parlementaire rol, hun taak moeten opvatten. Het noble streven om zich in te zetten voor het gehele volk wordt aan de politieke partij in haar parlementaire rol als norm gesteld.

Hoe juridisch juist en politiek wenselijk deze normering ook is, zij draagt er wel toe bij dat ambivalentie ten opzichte van politieke partijen in betreffende grondwetsartikelen tot uitdrukking komt. Is er iets ambivalenters dan te zwijgen over politieke partijen, maar deze wel impliciet bepaalde normen op te leggen? Elzinga (1982: 51) spreekt in dit verband van negatieve normering: iets regelen door iets niet te regelen. Aan deze negatieve normering kleven volgens hem ernstige bezwaren, met name voor de vrijheid van partijvorming. Met het oog hierop pleit hij voor een grondwettelijke bepaling met betrekking tot politieke partijen. Er moet, aldus Elzinga (1982: 88-90), in plaats van een negatieve, een meer positieve normering van politieke partijen plaatsvinden. Dat houdt voor hem in dat het grondrecht van de vrijheid van partijvorming in de grondwet moet worden opgenomen en met waarborgen moet worden omgeven.

Dit punt van de vrijheid van partijvorming en het daarmee samenhangende vraagstuk van de verboden politieke partij laten we hier verder rusten. Het valt buiten het kader van dit betoog, waarin de rollen en functies van politieke partijen centraal staan. Elzinga's redenering is in een ander opzicht echter wel relevant. Hij geeft ermee aan dat een ruimere interpretatie van de verouderde grondwetsartikelen de grondwettelijke positie van politieke partijen maar zeer ten dele verbetert, en zelfs in een bepaald opzicht verslechtert. Het ligt derhalve voor de hand te veronderstellen dat niet zozeer de interpretatie van de grondwet maar veeleer de grondwet zelf aanpassing behoeft. In het geval van een dergelijke aanpassing van de grondwet aan de veranderde politieke praktijk kan niet langer het model van de liberale kiezersdemocratie worden gehanteerd. Daarom zullen we nu bezien of het partijenstaatmodel van Leibholz een goed alternatief

vormt, dat wil zeggen beter aansluit bij de huidige politieke praktijk en de politieke partij met haar rollen en functies meer recht doet.

6. Het partijenstaatmodel

In tegenstelling tot Nederland kent Duitsland een grondwettelijke bepaling over politieke partijen alsmede een aparte partijenwet. Leibholz was met zijn ideeën over de partijenstaat één van de belangrijkste discussianten in het debat rond de totstandkoming van de Duitse (grond)wettelijke regeling voor politieke partijen. De opvattingen van deze Duitse staatsrechtgeleerde hebben ook in het buitenland, waaronder Nederland, aanleiding gegeven tot discussie.

Kernpunt van Leibholz' (1958: 86) opvattingen is zijn stelling dat de moderne democratie niet langer het karakter heeft van een liberale kiezersdemocratie:

'Ein nur oberflächlicher Blick in die heutige politische Wirklichkeit zeigt, daß in den westlichen Demokratien der liberal-demokratische, repräsentative Parlamentarismus mehr und mehr unwirklich und in steigendem Maße zu einem Klischee geworden ist.'

De democratie heeft zeer ingrijpende wijzigingen ondergaan, door Leibholz (1958: 94) gekenschetst als 'Strukturwandel'. Zij is verworden tot een 'parteiensstaatliche Demokratie'. Deze partijendemocratie of democratische partijenstaat onderscheidt zich wezenlijk van de liberale kiezersdemocratie. De volkswil wordt namelijk niet langer namens de kiezers gevormd door de onafhankelijke volksvertegenwoordigers. Het zijn volgens Leibholz de politieke partijen die de volkswil vertolken. De 'volonté générale' kan gelijkgesteld worden met de wil van de meerderheid van de politieke partijen. In die zin zijn volkswil en partijwil identiek. Dit wordt door Leibholz het identiteitsprincipe genoemd. Het parlement is hierdoor niet meer dan een ontmoetingsplaats van partijafgevaardigden geworden. Daar worden alleen nog de beslissingen die in partijverband zijn genomen geregistreerd.

De moderne partijenstaat is volgens Leibholz naar aard en vorm dan ook 'nichts anderes wie eine rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie oder – wenn man will – ein Surrogat der direkten Demokratie'. De volkswil komt in de partijenstaat immers tot stand door middel van het identiteitsprincipe 'ohne Beimischung repräsentativer Strukturelemente', aldus Leibholz (1958: 93-94). Daarmee geeft hij aan dat het model van de liberale kiezersdemocratie heeft afgedaan. Zij moet vervangen wor-

den door zijn partijstaatmodel. Als deze stelling van Leibholz juist is, zou dat een goede manier zijn om onze grondwet aan te passen aan de huidige politieke praktijk. In plaats van het model van de liberale kiezersdemocratie zou het partijstaatmodel het uitgangspunt kunnen vormen voor een grondwettelijke regeling van politieke partijen.

Er is echter wel het een en ander af te dingen op de opvattingen van Leibholz. Zo noemt Boukema (1968: 17) het identiteitsprincipe van Leibholz een fictie. Hij stelt dat men moeilijk kan volhouden dat de wil van de meerderheid van de partijen identiek is aan wat de meerderheid van het volk wil. Laat staan dat men het zou kunnen opvatten als *dé* volkswil. Ook Elzinga (1982: 15) staat sceptisch ten opzichte van het identiteitsprincipe. Met name het feit dat Leibholz hiermee alle elementen van representatie uit de relatie kiezers - politieke partijen - gekozenen verwijderd stuit hem tegen de borst. Dat is namelijk niet conform de werkelijkheid. In de politieke praktijk heeft volgens Elzinga het representatiebeginsel nog lang niet afgedaan. In de relatie kiezers - politieke partijen - gekozenen is de politieke partij nog steeds in hoge mate afhankelijk van zowel het electoraat als de parlementariërs.

Dit is een juiste constatering. Uiteraard heeft Leibholz gelijk wanneer hij stelt dat de liberale kiezersdemocratie sterk veranderd is, doordat partijen actoren in het politieke systeem zijn geworden. Door deze verandering is, zoals eerder in dit betoog duidelijk werd, het model van de liberale kiezersdemocratie verouderd. Het geeft een vertekend beeld door slechts uit te gaan van kiezers en onafhankelijke volksvertegenwoordigers en het bestaan van politieke partijen te negeren. Het model van Leibholz is echter evenmin een goede weergave van de werkelijkheid. Het gaat uit van een allesoverheersende invloed van politieke partijen. In het parlement zouden alleen nog partijbeslissingen worden geregistreerd. Daarmee gaat Leibholz voorbij aan het feit dat de macht van de partij begrenzingen kent.

Ten eerste zijn politieke partijen, zoals Elzinga terecht opmerkt, nog altijd afhankelijk van de gunsten van het electoraat. Bovendien is de individuele volksvertegenwoordiger geen willoos instrument in handen van de partij. De parlementariër maakt zelf deel uit van die partij. Hij of zij neemt samen met andere partijleden de partijbeslissingen. De invloed van de volksvertegenwoordiger in dit interne besluitvormingsproces is zeker niet gering. Op de derde plaats is er wat het parlement betreft sprake van vertegenwoordiging met een tweevoudig karakter. Het parlement is inderdaad, zoals Leibholz beweert, een vertegenwoordiging van politieke partijen, maar tegelijkertijd is zij nog steeds een vertegenwoordiging van het electoraat. Dit brengt Elzinga (1982: 15) tot de stelling dat de moderne democratie niet als partijstaat maar als representatieve partijdemocra-

tie moet worden aangemerkt. Het is voor hem tevens een reden om vraagtekens te plaatsen bij de bruikbaarheid van Leibholz' partijstaatmodel als uitgangspunt voor een grondwettelijke regeling van politieke partijen.

Van den Brink (1982: 62-63) toont zich daarentegen een enthousiast aanhanger van Leibholz' opvattingen. Hij erkent weliswaar de hierboven besproken kritiekpunten, maar vat deze geenszins op als argumenten tegen het partijstaatmodel. In tegendeel, zij vormen voor hem juist een reden om te pleiten voor voltooiing en vervolmaking van de partijstaat. 'In plaats van de partijstaat als onwerkelijk te bestempelen, zou de roep moeten zijn: op weg naar de partijstaat.' Het partijstaatmodel van Leibholz is volgens Van den Brink niet alleen een beschrijving van ons huidige politieke systeem. Het is een model dat de partijstaat als norm stelt; een model waar naar toe gewerkt moet worden. Daar pleit hij voor wanneer hij stelt dat 'het partijstatelijke karakter van de democratie versterkt moet worden'. Als jurist acht Van den Brink het recht een goed instrument om dit te bewerkstelligen. Via het recht kan de ontwikkeling in de richting van de partijstaat gestuurd worden.

In Leibholz' (1958: 123-129) eigen teksten is een aantal aanknopingspunten te vinden voor een dergelijke interpretatie van zijn partijstaatmodel. Ook Leibholz zelf is van mening dat de partijstaat nog verbetering behoeft. Deze verbetering is volgens hem gelegen in een vergaande democratisering van politieke partijen zelf. De partijbureaucratie moet worden doorbroken. De interne partijdemocratie moet worden uitgebouwd. Dat is ook de reden dat Leibholz niet alleen pleit voor een grondwettelijke verankering van zijn partijstaatmodel maar ook voor een partijwet. Daarin moeten nadere regels aan politieke partijen worden gesteld, met name om de interne democratisering te bewerkstelligen. Ook op dit punt vindt Leibholz in Van den Brink een enthousiaste medestander. Van den Brink (1982: 70, 123) houdt een warm pleidooi voor een wettelijke regeling van politieke partijen, waarin onder andere regels moeten worden gesteld ten aanzien van de interne partijdemocratie.

7. Twee visies op het staatsrecht

Hierboven is gebleken dat waar Elzinga het partijstaatmodel als grondslag voor een grondwettelijke regeling van politieke partijen afwijst, zij door Van den Brink juist wordt omarmd. Van den Brink is van mening dat het staatsrecht niet alleen via de grondwet maar ook middels een wettelijke regeling van politieke partijen moet bijdragen aan de vervolmaking van de partijstaat. Dat zegt niet alleen iets over zijn opvattingen ten aanzien van

het model van Leibholz, maar ook over zijn visie op het staatsrecht. Van den Brink beschouwt het staatsrecht als sturingsinstrument. Wat de plaats van de politieke partij in onze democratie betreft is er voor het staatsrecht een actieve en sturende rol weggelegd.

Couwenberg (1974: 106) onderscheidt in dit verband twee verschillende visies. Hoewel het bij hem gaat om twee visies op de grondwet als instrument en hij deze visies bovendien niet specifiek op politieke partijen betreft, is het onderscheid hier toch van belang. Hij stelt:

'Men kan de grondwet enerzijds zien als een innovatie-instrument, een middel tot (revolutionaire) veranderingen in de politieke en sociale orde. [...] Anderzijds kan men de grondwet opvatten als een confirmatie-instrument, een juridische bevestiging van de uitkomsten van bepaalde politieke ontwikkelingen.'

Met behulp van dit onderscheid kunnen de opvattingen van Elzinga en Van den Brink over het partijstaatmodel worden verduidelijkt.

Van den Brink heeft duidelijk een innovatieve visie. Die betreft niet alleen de grondwet, zoals in het onderscheid van Couwenberg, maar strekt zich uit tot het geheel van staatsrechtelijke regels. Hij bepleit een grondwettelijke bepaling en een partijenwet om de partijstaat dichterbij te brengen. Elzinga daarentegen hoort meer bij de confirmatieve stroming. Hij is van mening dat 'het de taak is van het constitutionele recht om de beginselen, die aan de klassieke kiezersdemocratie ten grondslag werden gelegd, in overeenstemming te brengen met de representatieve partijendemocratie, zoals die zich feitelijk doet gelden' (Elzinga 1982: 16). Hij bepleit hiermee een juridische bevestiging van de ontwikkelingsfase waarin ons politieke systeem zich nu bevindt. Zijn pleidooi voor de restfunctie van het vrije mandaat en voor een grondwettelijke vastlegging van de vrijheid van partijvorming is een voorstel voor zo'n bevestiging. Zijn afwijzing van het partijstaatmodel van Leibholz is in het licht van zijn confirmatieve visie begrijpelijk. Hij wijst het model af omdat het geen goede basis is voor de juridische bevestiging van de huidige ontwikkelingsfase van ons politieke systeem. Het geeft deze ontwikkelingsfase in de ogen van Elzinga immers niet goed weer.

Net als de innovatieve visie van Van den Brink strekt ook Elzinga's confirmatieve visie zich uit tot meer staatsrechtelijke regelingen dan alleen de grondwet. Hij doet in zijn proefschrift naast voorstellen inzake de grondwet ook een aantal voorstellen voor wettelijke regels met betrekking tot politieke partijen. Het belangrijkste is het voorstel om partijen wettelijk te verplichten tot het houden van een kandideringsreferendum (Elzinga 1982: 186-187). Het confirmatieve van de door Elzinga voorgestelde wettelijke regels blijkt uit het feit dat zij een juridische bevestiging zijn van de

door Elzinga (1982: 2) gezochte en gevonden evenwichten 'tussen de kiezersdemocratie, zoals die uit de (huidige) wettelijke en grondwettelijke teksten gedestilleerd kan worden, en de partijendemocratie, zoals die in de praktijk van de parlementaire democratie bestaat'.

Van den Brink en Elzinga hebben dus niet alleen verschillende opvattingen over het model van Leibholz. Ook hun visies op het staatsrecht lopen uiteen. Het verschil in visie lijkt zelfs grotendeels hun oordeel over het model van Leibholz te bepalen. Afhankelijk van hun visie op het staatsrecht achten Elzinga en Van den Brink de gebreken van het partijmodel meer of minder zwaarwegend. Bij beide auteurs is de visie op het staatsrecht eveneens richtinggevend voor de beoordeling van de juridische positie van politieke partijen.

Elzinga en Van den Brink zijn het erover eens dat de politieke partij expliciet onderwerp van staatsrecht behoort te zijn. Zij zijn beiden van mening dat politieke partijen staatsrechtelijk moeten worden erkend en normering behoeven zowel in de grondwet als in de gewone wettelijke regels. Daarmee leveren zij in de woorden van Couwenberg (1983: 199) 'een belangrijke bijdrage tot grotere staatsrechtelijke realiteitszin'. Zij doorbreken als het ware een staatsrechtelijke traditie. Politieke partijen zijn immers lange tijd door de meeste staatsrechtsgeleerden beschouwd als staatsrechtelijk nauwelijks relevant (Couwenberg 1989: 190). Beide auteurs verschillen echter van mening waar het gaat om de inhoud en formulering van een (grond)wettelijke bepaling inzake politieke partijen. Zij komen tot verschillende aanbevelingen, aangezien zij de juridische positie van politieke partijen elk vanuit een andere invalshoek beoordelen. Zoals opgemerkt gaat het bij Elzinga om een juridische bevestiging van de politieke praktijk, terwijl bij Van den Brink een juridische sturing het beoogde doel is. Uitgaande van dit onderscheid tussen confirmatie en innovatie zullen we nu verschillende aanbevelingen voor een staatsrechtelijke regeling van politieke partijen, onder andere gedaan door Elzinga en Van den Brink, in kaart brengen aan de hand van ons overzicht van rollen en functies.

8. Voorstellen voor een staatsrechtelijke regeling

8.1 *Voorstellen voor een grondwettelijke bepaling inzake politieke partijen* – Een staatsrechtelijke regeling van politieke partijen kan zowel vorm krijgen in een grondwettelijke bepaling als in andere wettelijke regels. Laten we om te beginnen kijken naar de eerstgenoemde mogelijkheid. Er zijn maar weinig concrete voorstellen voor een grondwettelijke bepaling inzake poli-

tieke partijen. Van de verschillende staatscommissies die in de loop der tijd zijn ingesteld om te adviseren over grondwetsherziening heeft bij voorbeeld slechts één commissie een voorstel terzake gedaan. De commissie-Van Schaik (1954: 55) pleitte reeds in 1954 voor invoering van een nieuw artikel in de grondwet 'waarin wordt bepaald, dat de wet in het belang van een zuivere politieke wilsvorming regels kan stellen omtrent politieke partijen'. Een dergelijke al dan niet facultatieve grondwettelijke opdracht tot regelgeving kan de gewone wetgever stimuleren zich te bezinnen op een wettelijke regeling voor politieke partijen. Ook zonder een aanwijzing in de grondwet kan de wetgever echter regels stellen aan politieke partijen. Desondanks kan een grondwettelijke opdracht betekenisvol zijn. Volgens Boukema (1968: 21) is het een manier om uitdrukking te geven 'aan de grote waarde die aan politieke partijen in ons bestel gehecht dient te worden'. Zo bezien kan een grondwettelijke opdracht worden opgevat als een erkenning van het feit dat de politieke partij een belangrijke actor is in ons politieke systeem. Het is echter wel een vrij algemene en impliciete erkenning.

Een meer expliciete erkenning is een bepaling zoals Elzinga (1982: 83) die voorstaat: politieke partijen werken mee aan de politieke wilsvorming. Met deze formulering wordt expliciet uitgedrukt dat politieke partijen een bepaalde rol spelen in het besluitvormingsproces. Het is echter meer dan alleen een expliciete algemene erkenning van het bestaan en belang van politieke partijen. Impliciet worden met een dergelijke bepaling namelijk ook bepaalde functies van politieke partijen erkend. De stelling dat partijen meewerken aan de politieke wilsvorming houdt een erkenning in van hun articulatie- en aggregatiefunctie. Met een bepaling à la Elzinga zullen deze functies dus impliciet in de grondwet worden erkend.

Wat de verschillende rollen van de politieke partij betreft is er echter geen verschil tussen de beide voorstellen. Bij de verwezenlijking van zowel de grondwettelijke opdracht als het voorstel à la Elzinga blijft de aandacht van de grondwet voor specifieke rollen van partijen zoals die is: geen expliciete erkenning van welke rol dan ook, slechts een impliciete normering van alleen de parlementaire rol, middels artikel 50 en 67 lid 3 van de grondwet.

Dat wordt anders wanneer we het Duitse voorbeeld (Boukema 1968: 5) zouden volgen. Dan zou naast een grondwettelijke opdracht en een bepaling à la Elzinga in de grondwet moeten worden opgenomen: dat de interne organisatie van de partij in overeenstemming moet zijn met democratische beginselen en dat zij over de herkomst van haar geldmiddelen in het openbaar rekenschap moet afleggen. Dergelijke bepalingen geven voor de gewone wetgever aan op welke punten nadere regels aan politieke

partijen gesteld moeten worden. Zij houden tevens een grondwettelijke erkenning en normering in van de partij in haar organisatorische rol. De verschillende functies die zij in haar organisatorische rol vervult en de beide andere rollen waarin de partij naar voren treedt, blijven echter ook in dit geval buiten beschouwing.

Wanneer we de drie voorstellen overzien, kunnen we concluderen dat verwezenlijking ervan resulteert in een impliciete algemene erkenning van de politieke partij als belangrijke actor in ons politieke systeem respectievelijk in een expliciete algemene erkenning, waarbij impliciet ook de articulatie- en aggregatiefunctie worden erkend; eventueel aangevuld met de expliciete erkenning en normering van de organisatorische rol. Wanneer we de voorstellen vervolgens beoordelen aan de hand van ons overzicht van rollen en functies, verdient het 'Duitse voorstel' onze voorkeur. Verwezenlijking ervan betekent een uitbreiding van de juridische erkenning van verschillende rollen en functies. Ten aanzien van figuur twee, waarin de huidige bemoeienis van het recht met de rollen en functies is weergegeven, is het op twee punten een aanvulling: ten eerste met betrekking tot de articulatie- en aggregatiefunctie, die worden impliciet erkend, en ten tweede op het punt van de organisatorische rol in het algemeen. Voor een grondwettelijke normering van rollen en functies biedt het 'Duitse voorstel' ook een mogelijkheid: een algemene normering van de organisatorische rol.

Men kan zich echter afvragen of de erkenning en normering van specifieke rollen en functies het belangrijkste criterium is voor een beoordeling van de voorstellen. De huidige grondwettelijke positie van politieke partijen is er één van ontkenning van de politieke partij als zodanig. Om die positie te verbeteren is allereerst een algemene erkenning van de politieke partij als actor in het systeem van representatieve democratie geboden. Een bepaling à la Elzinga lijkt daarvoor het meest geschikt. Een expliciete erkenning en normering van specifieke rollen en functies is een volgende stap. Hiervoor leent een gewone wettelijke regeling zich beter dan de grondwet. Men kan bij voorbeeld in een partijenwet bepaalde eisen stellen ten aanzien van de interne partijdemocratie en zo specifiek de organisatorische rol van partijen erkennen en normeren. Om de gewone wetgever te stimuleren kan een opdracht tot regelgeving in de grondwet worden opgenomen. Voor een oordeel over de wenselijkheid van een dergelijke opdracht moet men allereerst bepalen of een wettelijke regeling wenselijk is.

8.2 *Voorstellen voor wettelijke regels inzake politieke partijen* – Een wettelijke regeling voor politieke partijen biedt de mogelijkheid om bepaalde speci-

fieke rollen en functies te erkennen en te normeren. Welke rollen en functies dat zijn hangt uiteraard sterk af van de onderwerpen die tot voorwerp van wettelijke regeling worden gemaakt. De verschillende voorstellen voor een wettelijke regeling kunnen wat onderwerp betreft worden ingedeeld in twee groepen.

De eerste groep wordt gevormd door voorstellen die met een wettelijke regeling van politieke partijen een meer democratische kandidaatstelling nastreven. Dit betreft voorstellen van Elzinga en van een commissie van de PvdA, die in 1950 een rapport heeft doen verschijnen onder de titel 'Een statuut voor politieke partijen'. Hoewel het PvdA-voorstel (1950: 674-700) in de juridische details verschilt met dat van Elzinga (1982: 186-187), draait het bij beide voorstellen om het vergroten van de invloed van de partijleden op de kandidaatstelling middels een kandideringsreferendum. Op deze manier willen zowel PvdA-commissie als Elzinga een normering van de recruiteringsfunctie van politieke partijen in hun organisatorische rol bewerkstelligen. Eerder hebben we opgemerkt dat de huidige Kieswet de electorale functie van politieke partijen erkent. De Kieswet stelt bepaalde regels voor het indienen van een kandidatenlijst. Door middel van het indienen van die kandidatenlijst vervult de partij in haar organisatorische rol de electorale functie. Door het opstellen van een kandidatenlijst, het selecteren van de kandidaten, vervullen partijen in hun organisatorische rol de recruiteringsfunctie. In het geval van een bij de Kieswet verplicht kandideringsreferendum wordt ook deze functie in de Kieswet erkend, dat wil zeggen voor zover het de recruitering van kandidaat-parlementsleden betreft. Dit deel van de recruiteringsfunctie van de partij in haar organisatorische rol wordt bovendien niet alleen expliciet erkend maar ook genormeerd.

De tweede groep van voorstellen gaat verder en normeert meerdere functies van de partij in haar organisatorische rol. Deze groep bestaat uit de voorstellen van Boukema (1968: 21) en Van den Brink (1959: 608-617).¹³ Hoewel Boukema zijn voorstel minder concreet uitwerkt dan Van den Brink, beogen beiden een bevordering van de interne partijdemocratie door middel van een wettelijke regeling. Het gaat daarbij niet alleen om de gang van zaken bij de kandidaatstelling. Boukema voegt daar expliciet de samenstelling van besturen en de vaststelling van programma's aan toe.

Beide juristen wensen niet alleen een normering van de recruiteringsfunctie van politieke partijen in hun organisatorische rol voor zover het de recruitering van kandidaat-parlementsleden betreft. Ook de samenstelling van besturen, dat wil zeggen de selectie van kaderleden, moet volgens Boukema en Van den Brink aan wettelijke eisen voldoen. En aangezien de voorstellen bovendien betrekking hebben op de vaststelling van het

partijprogramma, wordt tevens de aggregatiefunctie van de partij in haar organisatorische rol genormeerd. Boukema bepleit dit expliciet. Van den Brink doet dat niet, maar ook hij is hier voorstander van. Hij stelt voor dat partijleden zich via een referendum moeten kunnen uitspreken over alle belangrijke vraagpunten. Het partijprogramma zal zeker tot die belangrijke vraagpunten behoren. Zo wordt in zijn voorstel de aggregatiefunctie van de partij in haar organisatorische rol impliciet genormeerd.

De politieke partij vervult naast de recruiterings- en aggregatiefunctie nog andere functies in haar organisatorische rol. Twee van deze functies, te weten de articulatie- en de communicatiefunctie, worden in de voorstellen voor een wettelijke regeling van de interne partijdemocratie eveneens impliciet genormeerd. Wat de articulatiefunctie betreft, is het met name het voorstel van Van den Brink dat deze impliciete normering bewerkstelligt. Het door hem voorgestelde referendum geeft partijleden een instrument in handen waarmee ze hun belangen kunnen articuleren. Door nu wettelijk de mogelijkheid tot het houden van een dergelijk referendum voor te schrijven, bepaalt Van den Brink op welke manier partijleden de partij als articulatieplatform moeten kunnen gebruiken. Uiteraard kunnen partijleden ook op andere manieren dan via een referendum hun belangen articuleren. Dat doet echter niet af aan het feit dat Van den Brink met zijn voorstel de articulatiefunctie van de partij in haar organisatorische rol, in ieder geval gedeeltelijk, normeert.

Ook met betrekking tot de communicatiefunctie is er in de voorstellen sprake van een impliciete normering. Zowel Boukema als Van den Brink willen met hun voorstellen de organisatorische structuur van de politieke partij democratiseren. Dat heeft ook consequenties voor de communicatie in de partij. Door eisen te stellen aan de partijstructuur worden immers institutionele randvoorwaarden aangegeven voor de interne communicatie. Zo wordt impliciet ook de communicatiefunctie van de partij genormeerd, zij het gedeeltelijk.

De voorstellen voor een wettelijke regeling ter bevordering van de interne partijdemocratie houden dus een normering in, hetzij impliciet hetzij expliciet, van een aantal functies van de partij in haar organisatorische rol. Dat is te verwachten van een wettelijke regeling die de organisatorische structuur van de partij als onderwerp heeft. Toch raakt met name het voorstel van Van den Brink ook aan de parlementaire rol van de partij. Van den Brink stelt namelijk regels voor omtrent de verhouding tussen volksvertegenwoordigers en partijleden. Partijleden moeten volksvertegenwoordigers ter verantwoording kunnen roepen, met als uiterste consequentie een roeyement. Dat geeft partijleden de mogelijkheid bepaalde grenzen aan te geven voor de opstelling van de volksvertegenwoordigers in het parle-

ment. De leden hebben als het ware de mogelijkheid de partij in haar parlementaire rol te normeren. Zij kunnen met name aangeven hoe de partij in haar parlementaire rol de articulatie- en aggregatiefunctie moet vervullen. Van den Brink stelt voor die mogelijkheid wettelijk vast te leggen. Zijn voorstel is daarom op te vatten als een indirecte normering van de partij in haar parlementaire rol.

In het bovenstaande is duidelijk geworden welke rollen en functies door de verschillende voorstellen worden genormeerd. Dat wordt hieronder in figuur 3 nog eens schematisch weergegeven. Wanneer we dit overzicht bekijken, valt op dat de voorstellen geheel voorbijgaan zowel aan de electorale functie en de integratiefunctie als aan de gouvernementele rol. Deze worden in de voorstellen niet erkend, laat staan genormeerd. Andere rollen en functies worden wel geheel of gedeeltelijk genormeerd en daarmee ook erkend. De vraag is nu hoe dit te beoordelen. Bij de beantwoording van die vraag is het eerder gemaakte onderscheid tussen een confirmatieve en een innovatieve visie van belang.

Bij een confirmatieve visie gaat het om de juridische bevestiging van het feit dat de politieke partij verschillende rollen en functies vervult. Wanneer we de bovenstaande voorstellen vanuit die invalshoek bekijken, moet de conclusie luiden dat met name het voorstel van Van den Brink een belangrijke uitbreiding inhoudt. Bij verwezenlijking van dat voorstel worden, in vergelijking met de huidige situatie zoals die is weergegeven in figuur 2, meer verschillende rollen en functies erkend. Belangrijk is echter wat met de verschillende voorstellen wordt beoogd. In de bovenstaande voorstel-

Figuur 3: Overzicht van de voorstellen voor normering van politieke partijen

	<i>organisatorische rol</i>	<i>parlementaire rol</i>	<i>gouvernementele rol</i>
<i>recruterings-functie</i>	Boukema/Van den Brink Elzinga/PvdA (expliciet)	—	—
<i>electorale functie</i>	—	—	—
<i>integratie functie</i>	—	—	—
<i>communicatie functie</i>	Boukema/Van den Brink (gedeeltelijk, impliciet)		
<i>articulatie functie</i>	Van den Brink (gedeeltelijk, impliciet)	Van den Brink (indirect)	—
<i>aggregatie functie</i>	Boukema (expliciet) Van den Brink (impliciet)	Van den Brink (indirect)	—

len wordt niet zozeer gestreefd naar erkenning alswel naar normering van bepaalde rollen en functies. Met die normering worden de betreffende rollen en functies weliswaar ook erkend, maar die erkenning is minder waardevol naarmate de normering negatiever wordt beoordeeld. We zullen de voorstellen dus met name moeten beoordelen op hun normerende werking, dat wil zeggen vanuit een innovatieve visie.

Bij een innovatieve invalshoek kijkt men niet zozeer naar de juridische bevestiging van de politieke partij met haar rollen en functies, maar naar het juridisch sturen van de partij bij het vervullen van haar rollen en functies. In de bovenstaande voorstellen wil men de politieke partij sturen in een meer democratische richting. Door middel van een wettelijke regeling wil men bewerkstelligen dat politieke partijen bepaalde rollen en functies op meer democratische wijze vervullen. Laten we, wanneer we de voorstellen nu vanuit een innovatieve invalshoek beoordelen, allereerst kijken naar de effectiviteit van de juridische sturing.

Kán een wettelijke regeling bewerkstelligen dat partijen hun rollen en functies op meer democratische wijze inhoud geven? Deze vraag kunnen we voorzichtig-positief beantwoorden. De voorgestelde wettelijke regelingen zouden kunnen leiden tot respectievelijk een meer democratische kandidaatstelling en een meer democratische organisatorische structuur van de partij (inclusief de kandidaatstelling). Boukema (1968: 21) heeft terecht naar voren gebracht dat een wettelijke regeling daarvoor geen garantie geeft. Zij vergroot slechts de mogelijkheden. Het recht schept als het ware de randvoorwaarden voor politieke partijen om de recruteringsfunctie in de organisatorische rol en in het andere geval verschillende functies in de organisatorische en parlementaire rol op meer democratische wijze inhoud te geven. Meer kan en moet het recht ook niet doen. Het is aan partijen zelf om binnen die randvoorwaarden democratisering daadwerkelijk vorm te geven en te realiseren. Politieke partijen hebben in dezen een eigen verantwoordelijkheid. Daarom is regelgeving die verder gaat dan het stellen van randvoorwaarden niet wenselijk. Het zou bovendien op veel praktische problemen stuiten. Een effectieve, uniforme en sluitende regeling is niet eenvoudig op te stellen. Daarnaast moeten we ons rekenschap geven van de gevaren die het met zich mee zou brengen voor de vrijheid van partijvorming. De voorgestelde wettelijke regelingen kunnen dus door het stellen van randvoorwaarden de politieke partij in een meer democratische richting sturen. Het is echter de vraag of dat wenselijk is.

Móet de manier waarop de politieke partij haar rollen en functies vervult juridisch worden gestuurd? Wanneer we kijken naar de wenselijkheid van een wettelijke regeling, moeten we de voordelen die het stellen van randvoorwaarden biedt afwegen tegen de nadelen. De voordelen van de voor-

gestelde wettelijke regelingen zijn duidelijk. Wettelijke eisen met betrekking tot de kandidaatstelling kunnen ertoe bijdragen dat politieke partijen hun recruteringsfunctie in de parlementaire rol op meer democratische wijze vervullen. Een wettelijke regeling ter bevordering van de interne partijdemocratie kan resulteren in een democratisering van de organisatorische structuur van politieke partijen. De voorgestelde regelingen vormen dus een stimulans voor democratisering. De vraag is echter welke nadelen hier tegenover staan.

Het meest belangrijke nadeel is door Elzinga (1982: 182-183) naar voren gebracht en betreft de organisatie- en oriëntatievrijheid van politieke partijen. Door een wettelijke regeling wordt deze vrijheid ingeperkt. Partijen zijn niet langer geheel vrij om te bepalen op welke manier ze bepaalde rollen en functies vervullen. Zo moeten ze allemaal bij de selectie van kandidaat-volksvertegenwoordigers een kandideringsreferendum organiseren en zijn ze in het andere geval allen verplicht in hun reglementen hun organisatorische structuur op een vastgestelde manier vorm te geven. Er treedt een bepaald uniformerend effect op. Deze gevolgen zijn bij een wettelijke regeling ter bevordering van de interne partijdemocratie sterker voelbaar dan bij wettelijke eisen met betrekking tot de kandidaatstelling. Het eerste is immers meeromvattend. Het beslaat meer dan alleen de kandidaatstellingsprocedure. Voor Elzinga is dat de reden om met name een juridische ordening van de interne partijverhoudingen af te wijzen. Hij laat zijn bezwaren minder zwaar wegen waar het gaat om het wettelijk verplichten van het kandideringsreferendum.

Dit voorbeeld van Elzinga maakt duidelijk dat het hier gaat om een afweging. Afhankelijk van het belang dat men hecht aan de vrijheid van partijen kan men afzien van een bepaalde wettelijke regeling, indien men van oordeel is dat door die regeling de vrijheid te zeer wordt ingeperkt. Daarbij moet men wel bedenken dat het bij beide voorstellen gaat om het stellen van randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden hebben politieke partijen hun eigen verantwoordelijkheid en staat het hun vrij om ieder op hun eigen wijze de rollen en functies te vervullen.

9. Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat voor een beoordeling van de juridische positie van politieke partijen twee dingen van belang zijn. Ten eerste moet men een onderscheid maken tussen erkenning en normering, tussen confirmatie en innovatie. Ten tweede is het van belang te differentiëren naar rol en functie.

In ons huidige recht worden politieke partijen nauwelijks erkend als actoren in de representatieve democratie. In een aantal publiekrechtelijke regelingen komen weliswaar bepaalde rollen en functies van partijen aan bod, maar in onze grondwet wordt met geen woord over politieke partijen gesproken. Tegelijkertijd wordt de partij in haar parlementaire rol wel grondwettelijk genormeerd, hetgeen op zijn minst een ambivalente indruk maakt. Men kan verandering in deze situatie brengen door middel van een staatsrechtelijke regeling van politieke partijen. Met betrekking tot de grondwet is dan in de eerste plaats een erkenning van het fenomeen politieke partij geboden. Op die manier kan de ambivalentie die de grondwet kenmerkt worden opgeheven. De grondwet leent zich echter minder goed voor een erkenning van de specifieke rollen en functies die partijen in ons politieke systeem vervullen. Daarvoor is een gewone wettelijke regeling meer geschikt.

Wanneer we ons afvragen welk doel een dergelijke wettelijke regeling zou kunnen dienen, wordt duidelijk dat het bij juridische bemoeienis met specifieke rollen en functies niet zozeer gaat om erkenning alswel om normering. Zo zijn de voorstellen die we hier hebben besproken erop gericht dat partijen hun recruteringsfunctie in de organisatorische rol, respectievelijk meerdere functies in de organisatorische en parlementaire rol op een meer democratische wijze vervullen. Een dergelijke normering houdt een beperking in van de vrijheid van politieke partijen. De mate waarin men deze beperking overkomelijk acht bepaalt in hoeverre men een dergelijke normering wenselijk vindt.

Wat opvalt is dat geen voorstellen zijn gedaan ten aanzien van zowel de gouvernementele rol als de integratie- en electorale functie. Wat is hiervoor de reden? Is er met betrekking tot deze rol en functies niets te sturen? Of is juridische sturing van de electorale functie niet wenselijk, omdat dit te veel bemoeienis van de staat met de verkiezingen zou inhouden? En is juridische sturing van de gouvernementele rol wellicht niet mogelijk, aangezien een groot deel van datgene wat een partij in haar gouvernementele rol doet zich niet in de openbaarheid afspeelt? Daarnaast kunnen we ons, gezien de discussie omtrent het functieverlies van politieke partijen, afvragen of de wetgever wellicht partijen zou kunnen en moeten stimuleren in het vervullen van die functies die onder druk staan. Dit laatste punt raakt de overheid overigens niet alleen als wetgever maar ook als subsidiegever.

Deze vragen vergen nadere bestudering. Ook over de besproken voorstellen voor een staatsrechtelijke regeling van politieke partijen is het laatste woord nog niet gezegd. Zij zijn in ieder geval geen van alle verwezenlijkt. Het moge duidelijk zijn dat voor een verdere overweging van de juridische positie van politieke partijen en de verbeteringen die daarin kunnen en

moeten worden aangebracht, een differentiatie naar rol en functie gecombineerd met het onderscheid tussen innovatie en confirmatie een goed uitgangspunt vormt.

Noten

1. Dit artikel is een bewerking van mijn doctoraalscriptie *Politieke partij en recht*, Universiteit van Amsterdam 1991; met dank aan dr. Ph. van Praag, drs. R.A. Koole en prof. dr. R.B. Andeweg voor hun waardevolle op- en aanmerkingen tijdens de bewerking.

2. Vergelijk bij voorbeeld Lipschits (1984: 13-22), Koole (1986: A1100-3,4), Von Beyme (1982: 22-25) en Sartori (1976: 19).

3. Koole ontleent dit onderscheid op zijn beurt aan Key (1968).

4. Koole's omschrijving van de parlementaire en gouvernementele partij omvat, naast parlementariërs en ministers, tevens volksvertegenwoordigers en bestuurders op gemeentelijk, provinciaal en Europees niveau. De omschrijving van verschijningsvormen is hier echter beperkt tot de partij op nationaal niveau.

5. Indien politieke partijen niet zelf als communicatiekanalen fungeren, vervullen zij op indirecte wijze de communicatiefunctie voor zover de communicatie tussen politici en burgers, die plaatsvindt via kanalen als dagbladen en televisie, een partijpolitiek karakter heeft.

6. Hoewel de partijen ARP en CHU federaties van kiesverenigingen blijven, is de kiesvereniging op zichzelf niet langer een belangrijke actor in het politieke systeem.

7. De ARP pleit voor het zogenaamde 'huismanskiesrecht', hetgeen een uitbreiding van het kiesrecht inhoudt, zij het niet in de vorm van individueel kiesrecht.

8. Voorbeelden van publikaties over dit thema zijn Oerlemans (1990) en Kuypers (1989).

9. De rijksbegroting is een wet in formele zin en in die zin is elke begrotingspost terug te voeren op een wet; hier wordt echter bedoeld op het feit dat een wettelijke regeling die specifiek betrekking heeft op financiële steunverlening aan politieke partijen ontbreekt.

10. In september 1990 heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Commissie Subsidiëring Politieke Partijen ingesteld om haar te adviseren omtrent nieuwe vormen van partijondersteuning. De commissie heeft haar werkzaamheden onlangs afgerond en haar bevindingen neergelegd in het rapport Waarborg van kwaliteit (1991). De bestaande subsidieregelingen zijn als bijlage in het rapport opgenomen.

11. Voor de volledigheid moeten daarnaast de inmiddels afgeschafte Subsidieregeling Projecten Emancipatiewerkers en de Subsidieregeling Algemene Vorming en Scholing Politiek Kader in Midden- en Oost-Europa worden genoemd.

12. Tot 1983 was in de grondwet tevens een verbod op ruggespraak opgenomen.

13. In zijn boek *Recht voor politieke partijen* (1982) beperkt Van den Brink zich tot een algemeen pleidooi voor een partijenwet en verwijst hij voor meer concrete voorstellen naar zijn artikel 'Een wettelijke regeling der politieke partijen?' (1959).

Geraadpleegde literatuur

- Beyme, K. von (1982), *Parteien in Westlichen Demokratien*. München.
- Boukema, P.J. (1968), *Vragen van partijrecht*. Alphen aan den Rijn.
- Brink, H. van den (1982), *Recht voor politieke partijen*. 's-Gravenhage.
- Brink, H. van den (1959), Een wettelijke regeling der politieke partijen? *Socialisme en Democratie* 16, p. 608-617.
- Couwenberg, S.W. (1974), *De omstreden staat: ontwikkeling en problematiek van de staatstheorie in de 20ste eeuw*. Alphen aan den Rijn.
- Couwenberg, S.W. (1983), Ontwikkeling partijenstaat in Nederland. *Civis Mundi* 6, p. 199-203.
- Couwenberg, S.W. (1989), Ontwikkeling en actuele problematiek der politieke partijen als primaire constitutionele machtsfactoren. *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur* 10, p. 188-192.
- Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet* (1954). 's-Gravenhage.
- Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (1971). 's-Gravenhage.
- Elzinga, D.J. (1982), *De politieke partij en het constitutionele recht*. Nijmegen.
- Hesseling, J. (1976), Het grondwettelijk verbod van last en ruggespraak. *Ars Aequi* 8, p. 421-431.
- Jong, J.J. de (1951), *Politieke organisatie in West-Europa na 1800*. 's-Gravenhage.
- Koole, R.A. (1986), Politieke partijen. In: H. Daalder en C.J.M. Schuyt (red.), *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland*. Alphen aan den Rijn, p. A1100-3,4.
- Koole, R.A. (1989), De transformatie van Nederlandse politieke partijen. *Jaarboek 1988 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, p. 198-223.
- Koole, R.A. (1990), De permanente kritiek op politieke partijen. *Beleid en Maatschappij* 1, p. 2-10.
- Kuypers, P., (red.) (1989), *Pretenties en partijen*. Amsterdam.
- Leibholz, G. (1958), *Strukturprobleme der modernen Demokratie*. Karlsruhe.
- Lipschits, I. (1978), Partijvorming in nationale systemen. *Jaarboek 1977 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, p. 152-195.
- Lipschits, I. (1984), Functies van politieke partijen. In: R.A. Koole (red.), *Het belang van politieke partijen*. Groningen, p. 13-22.
- Macridis, R.C. (1967), Introduction: the history, functions and typology of parties. In: R.C. Macridis (red.), *Political parties: contemporary trends and ideas*. New York, p. 9-23.
- Meuwissen, D.H.M. (1975), *Elementen van staatsrecht I*. Zwolle.
- Oerlemans, J.W. (1990), Eén-partijstaat Nederland. *NRC Handelsblad*, 14 februari 1990.
- Oud, P.J. (1987), *Honderd jaren: een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. Assen.
- Rapport van een PvdA-commissie ingesteld door de Wiardi Beckmanstichting (1950), Een statuut voor politieke partijen. *Socialisme en Democratie* 7, p. 674-700.
- Reading, H.F. (1977), *A dictionary of the social sciences*. Londen.
- Sartori, G. (1976), *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge.
- Sorauf, F.J. (1964), *Political parties in the American system*. Boston.

- Thissen, G.G.J. (1982), Politieke partijen en recht: discussie zonder einde? *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, p. 203-225.
- Tijn, Th. van (1975), De wording van de moderne politieke-partijorganisaties in Nederland. In: G.A.M. Beekelaar e.a. (red.), *Vaderlands verleden in veelvoud*. Den Haag, p. 590-601.

The European Commission on the road to European Union: The consequences of the Treaty on European Union for the Commission's power base¹

Remco Vahl

1. Introduction

This article serves a dual purpose. It introduces a theoretical framework for the study of the role of the European Commission, and it applies this framework in an analysis of the Treaty on European Union. The focus of the main part of this article is on the consequences of the Union Treaty for the role of the Commission in Union decision-making. The assumption is that such an important step as the Union Treaty will have significant effects on the functioning and influence of the Commission.

What is the 'Union Treaty' discussed in this article? Agreement on a document entitled *Treaty on European Union* was reached in Maastricht in The Netherlands in December 1991. The signing ceremony took place in Maastricht in February 1992. Ratification should ideally be completed before the end of the year.² The Treaty itself consists of seven titles, which entail amendments to the original Community treaties, as well as provisions on cooperation in two distinct fields: foreign and security policy, and justice and home affairs. Cooperation in these two areas has been kept outside the framework of the European Communities. Therefore, the Union Treaty consists of three 'pillars': the provisions on the common foreign and security policy, the provisions on cooperation in the fields of justice and home affairs, and the Treaties of the European Communities, i.e. the European Coal and Steel Community (ECSC), the European Atomic Energy Community (Euratom), and the European Economic Community (EEC). Under the Union Treaty, the EEC will be renamed 'European Community'³ (EC) to indicate that cooperation is no longer limited to the economic sphere. The EEC Treaty will be called EC Treaty. The EC Treaty incorporates the amendments to the EEC Treaty, as well as the provisions on Economic and Monetary Union. Annexed to the Union Treaty are 33 declarations and 17 protocols. In the discussion of the consequences of the Union Treaty for the role of the Commission, reference is