



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Politieke partijen in een veranderend bestel

Hillebrand, R.

Citation

Hillebrand, R. (1993). Politieke partijen in een veranderend bestel. *Acta Politica*, 28: 1993(3), 375-398.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450079>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450079>

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

Politieke partijen in een veranderend bestel

R. Hillebrand

1. Inleiding

Politieke partijen hebben, sinds hun ontstaan aan het eind van de negentiende eeuw, een zeer belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het maatschappelijke en het staatkundige bestel van Nederland. De nationaal georganiseerde partijen vinden hun oorsprong in het democratiseringsproces gedurende de tweede helft van de vorige eeuw, een proces dat uitmondde in de invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen in 1917 en dat voor vrouwen in 1919. De vorming van partijen op levensbeschouwelijke grondslag heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de introductie van de nieuwe kiezers in het politieke systeem en aan de oplossing van de belangrijke maatschappelijke vraagstukken van die tijd, vraagstukken die voortvloeiden uit de scherpe religieuze en sociale tegenstellingen. Het zijn dezelfde politieke partijen die tot het eind van de jaren zestig een spilfunctie vervulden in de verzuilde samenleving (vgl. Lijphart 1968). Zij zagen kans om een aanzienlijk deel van de kiezers in hechte partijorganisaties te verenigen, wisten zich met een netwerk van aan de partij gelieerde organisaties te omringen en gingen voorop in het politieke debat. Hoewel de Nederlandse politieke partijen nooit statische organisaties zijn geweest, trad er in de periode vanaf de invoering van het algemeen kiesrecht tot aan het midden van de jaren zestig weinig verandering op in de dominante positie die partijen zich hadden weten te verwerven of in de onderlinge verhoudingen in het partijstelsel.¹

Vanaf het midden van de jaren zestig lijkt echter een kentering op te treden. Niet alleen komt, door de intrede van nieuwe partijen in het politieke bestel, de positie van de bestaande partijen onder druk te staan, als gevolg van een aantal ontwikkelingen lijkt ook de maatschappelijke betekenis van de politieke partij als instituut aan verandering onderhevig. Als gevolg van de ontzuiling, de toenemende individualisering, de groeiende invloed van actie- en belangengroepen, de veranderende rol van de mas-

sa-media en de toenemende complexiteit van politieke vraagstukken, zou volgens sommige waarnemers zelfs de neergang van politieke partijen zijn ingezet. Hoewel het twijfelachtig is of politieke partijen werkelijk in hun bestaan bedreigd worden, is het evident dat uit de genoemde ontwikkelingen consequenties voortvloeien voor hun functioneren. In het wetenschappelijk debat wordt recentelijk veelvuldig over functieverlies van partijen gesproken. In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op de functies die politieke partijen vervullen en op het vermeende functieverlies.

De discussie over de veranderende positie van partijen wordt niet alleen in wetenschappelijke kring gevoerd, ook binnen partijen zelf is sprake van een heroriëntatie op het eigen functioneren. Recent heeft de discussie over (organisatorische) partijvernieuwing systematische aandacht gekregen in zowel de Partij van de Arbeid als Groen Links. In 1990 stelde het partijbestuur van de PvdA een commissie in die zich over het (intern) functioneren van de partij moest buigen. Deze commissie, genoemd naar haar voorzitter Van Kemenade, bracht in juli 1991 het rapport *Een partij om te kiezen* uit. Dit rapport geeft een hernieuwde visie op het functioneren van de PvdA en bevat een reeks aanbevelingen voor de hervorming van de partijorganisatie. In paragraaf 3.1 worden de belangrijkste conclusies van dit rapport samengevat. Paragraaf 3.2 geeft vervolgens een samenvatting van de bevindingen van de commissie-Duyvendak. Deze commissie werd in 1992 ingesteld door het partijbestuur van Groen Links en publiceerde haar voorstellen voor vernieuwing van Groen Links in maart 1993 onder de titel *Duurzame Democratie*.

Naast de interne heroriëntatie van partijen, is recent de subsidiëring van partijen op de politieke agenda geplaatst. Mede als gevolg van het dalend ledental, en de daarmee gepaard gaande financiële nood, richtten enkele partijvoorzitters zich begin 1990 tot de minister van Binnenlandse Zaken met het verzoek rechtstreekse subsidiëring aan politieke partijen te overwegen. De minister stelde daarop de 'Commissie subsidiëring politieke partijen' in om hierover van advies te dienen. De visie van deze commissie op het functioneren van partijen en de conclusies aangaande rechtstreekse subsidiëring komen in paragraaf 3.3 aan de orde.

In de vierde paragraaf worden de aanbevelingen uit de drie rapporten beschouwd in het licht van de theorievorming over de transformatie van politieke partijen. Geconcludeerd wordt dat de visies in de drie rapporten een sterke onderlinge samenhang vertonen en dat het er op lijkt dat zowel de twee partijcommissies als de Commissie subsidiëring politieke partijen een transformatie van de traditionele *massapartij* naar de *moderne kaderpartij* voor ogen staat. Een dergelijke partij combineert een professionele electorale gerichtheid met een democratisch georganiseerde partijorganisatie.

Bij dit concept kunnen echter een aantal kritische kanttekeningen worden geplaatst. Het is zelfs de vraag of de moderne kaderpartij in de praktijk kan bestaan. Op deze vraag wordt aan het slot van dit artikel ingegaan.

2. Functies van politieke partijen in een veranderend bestel

Alvorens wij de transformatie van politieke partijen nader onder de loep kunnen nemen, is het noodzakelijk kort stil te staan bij de functies die aan deze organisaties worden toegeschreven en bij de maatschappelijke ontwikkelingen die op de uitoefening van die functies van invloed zijn geweest.

2.1. Functies van partijen

In de politicologische literatuur is sprake van een veelheid aan functieomschrijvingen van partijen. Zo komt Nijzink (1992: 261-267) tot de conclusie dat veelgeciteerde auteurs als Sartori, Von Beyme en Lipschits uiteenlopende, en in haar visie soms zelfs incorrecte, functies aan partijen toeschrijven. Op grond van de gedachte dat politieke partijen actoren zijn in een systeem van representatieve democratie, ziet Nijzink de functies van partijen als systeemseisen: 'het zijn de gevolgen van het handelen van politieke partijen, die maken dat het systeem van representatieve democratie goed of minder goed functioneert' (1992: 264). Vanuit deze optiek komt zij tot een zestal functies. In deze functies komt de positie van partijorganisaties als intermediair tussen kiezer en gekozen nadrukkelijk tot uitdrukking.

De *recruteringsfunctie* is zonder twijfel de belangrijkste functie van partijen. Politieke partijen zijn verantwoordelijk voor de selectie van kandidaten voor vertegenwoordigende functies. Duverger (1978: 359) sprak in dit verband zelfs van 'an actual quasi-monopoly to the advantage of parties', terwijl anderen deze functie zo belangrijk vonden dat zij hun definitie van de politieke partij hierop baseerden (Sartori 1976: 63; Lipschits 1984: 13). Politieke partijen beschikken niet alleen over een monopolie-positie inzake de selectie van volksvertegenwoordigers, zij hebben ook in de praktijk een dominante positie waar het de vervulling betreft van diverse publieke ambten zoals het ministerschap, het burgemeesterschap, het wethouderschap et cetera. In de tweede plaats kunnen partijen fungeren als communicatiekanaal tussen kiezers en volksvertegenwoordigers (de *communicatiefunctie*). Een derde functie van partijen bestaat uit de vertolking van maat-

schappelijke wensen en verlangens. Zij vertalen deze in politieke eisen die zij vervolgens op de politieke agenda plaatsen (de *articulatiefunctie*). De vele maatschappelijke wensen en verlangens bevatten echter tal van onderlinge tegenstrijdigheden. Daarom hebben partijen tevens de taak in een onderlinge afweging tussen deze wensen en verlangens tot een politieke prioriteitsstelling te komen. Deze *aggregatiefunctie* wordt ondermeer vervuld door het opstellen van verkiezingsprogramma's. Een vijfde functie, die de *integratiefunctie* wordt genoemd, heeft betrekking op de mobilisatie en socialisatie van burgers. Partijen kunnen een belangrijke functie vervullen in de integratie van de burgers in het politieke systeem. Naast deze functies, die alle veelvuldig in de literatuur worden genoemd, onderscheidt Nijzink nog de *electorale functie* van partijen. Zij doelt hiermee op de taken die politieke partijen vervullen bij verkiezingen, zoals bijvoorbeeld het voeren van verkiezingscampagnes.

2.2. Maatschappelijke veranderingen

Het debat over de veranderende rol van de Nederlandse politieke partijen heeft in wetenschappelijke kring ruim aandacht gekregen (zie o.a. Van Putten 1984; Tromp 1985; Koole 1989; Koole en Van den Berg 1990; Daalder 1992; Koole 1992: 396-406). Vooropgesteld dient te worden dat de diverse bijdragen aan dit debat in belangrijke mate normatief van karakter zijn en dat nauwelijks empirische toetsing met betrekking tot de veranderende rol van partijen heeft plaatsgevonden (Daalder 1992: 269). Alleen Koole heeft hiertoe in zijn in 1992 verschenen dissertatie een voorzichtige eerste aanzet gedaan. Desalniettemin wijzen verschillende maatschappelijke ontwikkelingen erop dat de positie van politieke partijen in de laatste decennia inderdaad verandering heeft ondergaan.

Een eerste verandering in het bestel die grote consequenties heeft gehad voor de positie van de politieke partijen is de ontzuiling. Deze heeft zich, als resultante van de ontkerkelijking en de democratisering, sinds het midden van de jaren zestig voorgedaan. Tijdens de verzuiling hadden de verschillende politieke partijen een hecht georganiseerde achterban. Het primaat van de politieke meningsvorming lag bij de toppen van de partijen en zowel de partijleden als de kiezers konden als volgzzaam getypeerd worden. De politieke communicatie met de kiezers verliep in belangrijke mate via de partij, of via de aan de partij gelieerde organisaties. De politieke wensen van de basis werden via de partijen gearticuleerd. De politieke leiders van de zuilen beschikten over een grote mate van vrijheid om politieke prioriteiten te stellen en om in onderling overleg met de politieke voormannen

van de andere zuilen tot politieke besluitvorming te komen. Met de ontzuiling verloren de partijen echter hun zeker gestelde positie. Steeds meer dienden zij zich in de uitoefening van hun intermediaire rol te bewijzen. Het lidmaatschap van de partij werd voor steeds minder kiezers een vanzelfsprekendheid en ook in het stemlokaal nam de trouw aan de traditionele partijen af. Sociale klasse en religie werden minder bepalend voor de stemkeuze.

Een tweede ontwikkeling die met de democratisering in de jaren zestig gepaard is gegaan betreft de toenemende rol en betekenis van tal van acties en belangengroepen. Hoewel ook ten tijde van de verzuiling diverse maatschappelijke bewegingen actief waren, nam hun aantal plotseling vrij sterk toe. Bovendien opereerden zij niet meer vanuit de door partijen in belangrijke mate gedomineerde kaders van de verzuilde samenleving, maar gingen zij juist in toenemende mate de strijd met partijen aan in de articulatie van maatschappelijke wensen en verlangens. Veelal handelden zij niet vanuit een achterliggende ideologie, maar vanuit een specifiek belang ten aanzien van een concreet *issue*. Deze ontwikkeling dient in samenhang te worden gezien met de voortschrijdende individualisering. Als gevolg van de toegenomen welvaart en het steeds hoger wordende opleidingsniveau, heeft de burger steeds meer zelfstandigheid verkregen. De mondig geworden burger is steeds beter in staat voor zijn eigen belangen op te komen, zijn eigen keuzes te maken, en is daardoor minder afhankelijk van collectieve organisatie. Voor de burger die primair geïnteresseerd is in de articulatie van zijn particuliere deelbelangen vormt politieke participatie via pressiegroepen een zeker zo voor de hand liggend optie als deelname aan de politiek via het lidmaatschap van een politieke partij. Een tweede gevolg van de toenemende mondigheid van de burger is dat hij als partijlid een grotere inbreng in de besluitvorming binnen de eigen partijorganisatie voor zich is gaan opeisen.

Een derde belangrijke ontwikkeling vormt de toenemende betekenis van de massamedia, in het bijzonder de televisie, in het maatschappelijk leven. De televisie vormt een zeer sterke en belangrijke communicatiebron. Kiezers en partijleden zijn door de opkomst van dit medium voor hun politieke gedachtenvorming en hun informatievoorziening minder afhankelijk geworden van de partijorganisaties. Volksvertegenwoordigers kunnen via de buis rechtstreeks communiceren met hun achterban. Dit blijkt vooral tijdens verkiezingscampagnes. Het effect van de activiteiten die tijdens campagnes door de partijorganisatie worden ontplooid is gering in vergelijking met het effect van het optreden van de politieke vertegenwoordigers op de televisie. Vooral de politici die het gezicht van de partij bepalen, en dus in de eerste plaats de lijsttrekker of politiek leider, zijn een

belangrijker rol in de politieke communicatie gaan spelen (vgl. Toonen 1992). In dit verband wordt wel gesproken over de personalisering van de politiek. Deze ontwikkeling heeft tevens bijgedragen aan de versterking van de positie van de politieke vertegenwoordigers in de partij, de politiek leider in het bijzonder.

De wijze waarop politieke informatie via de televisie wordt overgedragen is overigens ook aan verandering onderhevig. Waar het omroepbestel tot in de jaren zeventig een sterk verzuild karakter kende, zijn de omroepen zich in latere jaren onafhankelijker gaan opstellen. De introductie van commerciële televisie heeft de greep van partijen op dit massamedium verder verzwakt. Hoewel de televisie voor partijen één van de allerbelangrijkste bronnen, zo niet de belangrijkste bron, van informatieoverdracht vormt, zien politieke partijen zich ook hier voor een grotere concurrentie met andere partijen en met diverse maatschappelijke groepen en organisaties geplaatst.

Een laatste ontwikkeling die hier vermelding verdient is de sterk toegenomen complexiteit van politieke vraagstukken. Met het ontstaan van de moderne verzorgingsstaat en de toenemende rol van de overheid die daarmee gepaard is gegaan, heeft de regelgeving op tal van onderdelen van het overheidsbeleid een uitermate ingewikkeld karakter gekregen. Dit heeft een aantal processen in de hand gewerkt. In de eerste plaats heeft het bijgedragen aan de professionalisering en de bureaucratisering van de politiek (vgl. Van den Berg 1990: 39). Waar Tweede-Kamerleden lange tijd naast hun politieke functie een maatschappelijke betrekking onderhielden, houden zij zich tegenwoordig full-time met politiek bezig en hebben zij zich omringd met professionele medewerkers. Dit heeft niet alleen een versterking van hun positie in het interne debat in de partijorganisatie tot gevolg gehad, het heeft ook geleid tot een sterke bureaucratische gerichtheid van politici. Kamerleden hebben zich in hoge mate gespecialiseerd en besteden een groot deel van hun tijd aan het op detail toetsen en beoordelen van ambtelijke voorstellen. De aandacht voor het voeren van het maatschappelijke debat, voor het communiceren met de kiezers, wordt hierdoor in hoge mate afgeleid. Door de grote aandacht voor het detail in de regelgeving raken de grote lijnen in het bedrijven van politiek buiten het blikveld. Als gevolg van de toenemende complexiteit lijken de marges van de politiek bovendien smaller te zijn geworden. De sterke onderlinge verwevenheid van tal van politieke vraagstukken bemoeilijkt het maken van radicale politieke keuzes. Mede hierdoor is sprake van convergentie in de oplossingen die de verschillende politieke partijen voor de maatschappelijke problemen aandragen. Samenhangende ideologieën hebben hun betekenis voor een niet onbelangrijk deel verloren. De toenemende internatio-

nalisering lijkt de complexiteit van de politieke problemen nog verder te vergroten. Dit alles heeft er toe bijgedragen dat de politieke besluitvorming voor de burgers minder inzichtelijk is geworden en dat de rol die de verschillende politieke partijen daarin spelen minder helder is geworden. Een dergelijke ontwikkeling zou ten koste kunnen gaan van de wervingskracht van de politieke partijen.

Een belangrijke consequentie die mede aan de hierboven geschetste ontwikkelingen valt toe te schrijven, is het dalend ledental van partijen. De organisatiegraad van de Nederlandse kiezers daalde vooral sterk in de jaren zestig en aan het begin van de jaren zeventig. Waar in 1963 nog 9,4 procent van de kiezersgerechtigden lid was van een politieke partij, gold dit in 1967 nog slechts voor 6,2 procent en in 1971 voor 4,2 procent (Katz en Mair et al. 1992: 343). Daarna schommelt het percentage rond de vier procent, en in de jaren tachtig zet een nieuwe daling in. Bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen in 1989 was nog slechts 2,75 procent van de kiesgerechtigden georganiseerd in een partij.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse samenleving in de loop van de tijd in een aantal opzichten ingrijpend is veranderd en dat deze verandering belangrijke gevolgen heeft gehad voor het functioneren van politieke partijen. Het is echter twijfelachtig of daarbij ook voor een neergang van partijen moet worden gevreesd. Koole (1992: 396-406) komt op basis van een aantal overwegingen tot de conclusie dat hiervan geen sprake is. Zo merkt hij bij voorbeeld terecht op dat partijen hun monopoliepositie bij de recrutering en selectie behouden hebben. Gelet op de opkomst bij Nederlandse verkiezingen, die in vergelijkend perspectief hoog genoemd kan worden, lijken partijen bovendien ook nog altijd in zeer redelijke mate hun integratiefunctie te vervullen. Dat partijen in hun intermediaire rol tussen de kiezers en de gekozenen niet meer dezelfde positie innemen als in de jaren vijftig en zestig is echter duidelijk. Partijen moeten veel meer concurreren om de kiezersgunst, zij hebben veel minder de alleenheerschappij bij de articulatie van maatschappelijke wensen en verlangens en bij de overdracht van politieke informatie, en gemiddeld genomen hebben zij tegenwoordig een veel geringere ledenachterban. In de communicatie door de partij met de kiezers is de rol van de professionele vertegenwoordigers bovendien belangrijker geworden.

3. Een heroriëntatie op de positie van politieke partijen

3.1. *Een partij om te kiezen*, het rapport van de commissie-Van Kemenade

De Partij van de Arbeid kent een rijk verleden als het gaat om interne vernieuwingsdiscussies. De partij vindt kort na de Tweede Wereldoorlog zelfs haar oorsprong in het streven naar politieke vernieuwing (de *doorbraak-gedachte*). Een eerste fundamentele discussie over het interne functioneren en de externe positiebepaling vindt plaats aan het eind van de jaren zestig. Na de mislukking van het kabinet-Cals/Vondeling en met de opkomst van Nieuw Links ontstaat een felle interne strijd over zowel de politieke koers als de democratisering van de partij (vgl. Boivin 1978; Van Praag jr. 1990: 40-102). Het resultaat van deze heroriëntatie is dat de PvdA kiest voor de polarisatiestrategie. Op grond van zowel de behoefte de invloed van de kiezers op de regeringsvorming te vergroten, als de wens de eigen standpunten niet langer ondergeschikt te maken aan het streven naar regeringsdeelname, worden pogingen ondernomen om de progressieve krachten te bundelen. Het uiteindelijke doel is het behalen van een parlementaire meerderheid. Dit doel blijkt echter niet bereikt te worden en nadat de PvdA bij de verkiezingen van 1972 nog een *stembusakkoord* met D66 en de PPR had gesloten, gaat de partij in 1977 weer zelfstandig de verkiezingen in. De polarisatiestrategie wordt echter niet volledig losgelaten: het verkiezingsprogramma bevat een aantal *ononderhandelbare strijdpunten*.

De verkiezingen van 1977 leveren de PvdA tien zetels winst op, maar tijdens de formatie weet de partij deze winst niet te verzilveren. Dit geeft aanleiding tot een tweede fundamentele heroriëntatie op het eigen functioneren. In de eerste plaats wordt in 1978 door de WBS-werkgroep 'Partij in actie' het cahier *Partij, parlement, activisme* uitgebracht. Hierin wordt een meer maatschappijgerichte opstelling van de PvdA bepleit. De partij dient volgens de opstellers niet langer louter de kanalen van de politieke besluitvorming te bewandelen, maar moet zich veel meer als actiep partij profileren. In 1980 presenteert vervolgens de Kommissie Interne Partijdemocratie (ook wel de commissie-Van Thijn genoemd) het rapport *De verhouding tussen partijdemocratie, kiezersdemocratie en parlementaire democratie*. Deze commissie was ingesteld door het partijbestuur en kreeg als opdracht na te gaan hoe de invloed van de kiezers op de besluitvorming in de partij versterkt zou kunnen worden.

De directe aanleiding voor de instelling van deze commissie vormde de rol die de partijorganisatie had gespeeld in de mislukte formatie. Hoewel de kiezers zich overduidelijk voor de vorming van het tweede kabinet-

Den Uyl hadden uitgesproken, verwierp de partijraad, met motie-Reckman, het bereikte onderhandelingsresultaat. Teneinde de onderlinge verhouding tussen de kiezers, de partijleden en de gekozen volksvertegenwoordigers beter af te bakenen, legt de commissie-Van Thijn in haar rapport zeer sterk de nadruk op de rol van het verkiezingsprogramma. Dit programma zou een contractuele basis tussen de drie groepen moeten vormen. Het programma zou bindende werking moeten hebben voor zowel de vertegenwoordigers als de partijorganen. Vertegenwoordigers zouden slechts van het programma mogen afwijken, nadat de partij hiervoor uitdrukkelijk haar goedkeuring heeft gegeven. Tussentijdse bijstelling van het programma door de partij zou, met het oog op de rol van het programma in de relatie tot de kiezers, slechts het karakter van een advies mogen dragen. Hetzelfde zou moeten gelden voor uitspraken van partijorganen in de periode tussen verkiezingen die niet op het programma gestoeld zijn. Ten aanzien van de formatieonderhandelingen wees de commissie tussentijdse bemoeienis door partijorganen af. De aanbeveling van de commissie om het formatieresultaat alleen *achteraf* ter goed- of afkeuring aan de partij voor te leggen werd door het congres van de partij overgenomen en is nog altijd de geldende procedure.

De derde grondige herbezinning in de PvdA is in 1986 op gang gekomen. Mede als gevolg van de verkiezingen van dat jaar, die de PvdA opnieuw in de oppositie hadden gebracht, stelde het partijbestuur drie commissies in. Deze dienden zich te beraden op respectievelijk de politiek-inhoudelijke koers, de plaatsbepaling van de partij in het maatschappelijk krachtenveld en de interne partijorganisatie.² De instelling in 1990 van de commissie-Van Kemenade kan worden gezien als een vervolg hierop. De commissie kreeg de opdracht aanbevelingen te doen voor de verandering van de organisatie en de cultuur van de PvdA.

In de inleiding van het rapport *Een partij om te kiezen* schetst de commissie-Van Kemenade een somber beeld van de positie van de Nederlandse politieke partijen. In de visie van de commissie vormt het publieke debat een essentieel onderdeel van de vertegenwoordigende democratie. Het voeren van dit debat is volgens de commissie noodzakelijk om de belangenconflicten in de samenleving tot een vreedzame oplossing te kunnen brengen. Voor de politieke partijen ziet zij in dat debat een belangrijke rol weggelegd, maar tevens wordt geconstateerd dat de partijen die functie in belangrijke mate hebben verloren:

'Partijen zijn hun centrale, intermediaire positie tussen burger en bestuur kwijtgeraakt, en ze zullen dat verlies door een andere werkwijze en organisatie moeten herstellen. Slagen ze daar niet in, dan worden ze een dood gewicht

in ons politiek-bestuurlijke systeem, waaronder dat systeem als geheel te lijden zal hebben.' (1991: 1)

De traditionele partijorganisatie vormt in de ogen van de commissie geen belangrijke politieke machtsbron meer. Interessant in dit verband is de constatering dat de ontwikkelingen in de PvdA aan het eind van de jaren zestig tegen de trend ingingen:

'Nieuw Links zocht het aangrijpingspunt voor verandering in een radicale democratisering van de partij als ledenorganisatie, op een moment dat het geschetste functieverlies van die ledenorganisatie al ruim op gang was gekomen. Ze trachtte door interne democratisering deze ledenorganisatie weer de machtsfactor en het voertuig van emancipatie te laten zijn dat zij eens geweest was. Maar het functieverlies van de traditionele partij woog zwaarder en de partij raakte opgesloten in de geproclameerde 'participatie-ideologie' (...)' (1991: 4)

De oplossing zoekt de commissie in een modernisering van de partij, waarbij vooral de communicatie, intern zowel als extern, nieuw leven wordt ingeblazen. De PvdA wordt 'verenigings-centrisme' verweten, de organisatie is te gesloten. Zo wordt geconstateerd dat er onvoldoende contact is met ontwikkelingen in de rest van de samenleving. De overbelasting van de partij met organisatorische vraagstukken levert daaraan een belangrijke bijdrage. Tevens constateert de commissie dat de selectie van vertegenwoordigers te sterk intern gericht is.

In haar schets voor een nieuwe partij legt de commissie sterk de nadruk op de rol van de gekozen vertegenwoordigers. Bij het herstellen van de relatie met de kiezers zullen zij het voortouw moeten nemen. In de woorden van de commissie zullen de Tweede-Kamerleden onder de 'Haagse kaasstolp' vandaan moeten. Zij dienen de gesloten circuits, waarin zij met ambtenaren, belangengroepen en advieslichamen verkeren, moeten verlaten, en 'zich aan directe confrontaties met de burgers moeten wagen' (1991: 5). Hetzelfde geldt voor de vertegenwoordigers op lokaal niveau. Dit vergt volgens de commissie een nieuw type volksvertegenwoordiger, namelijk politici 'die in staat zijn om maatschappelijke steun en deskundigheid te mobiliseren en, door wat ze te zeggen hebben en door de wijze waarop ze dat doen, kiezers weten te overtuigen; het publieke debat weten te beïnvloeden, en ongerechtvaardigd verzet van belangengroepen weten te pareren.'

Om tot dit nieuwe type volksvertegenwoordiger te kunnen komen doet de commissie een aantal aanbevelingen. Deze zullen hier in grote hoofdlijnen worden samengevat. In de eerste plaats dient de wijze waarop politici gerecruteerd worden te veranderen. Bij de selectie van Tweede-Kamerleden spelen *interne selectiecriteria* een zeer belangrijke rol. Dit geldt

overigens niet alleen voor de PvdA, maar ook voor de andere grote partijen (Hillebrand 1992: 211-246). De commissie hoopt hier verandering in te brengen door de kandidaatstelling, die tot dan toe in de gewesten plaatsvond, te centraliseren en deze plaats te doen vinden op basis van harde, wel-omschreven kwaliteitseisen. Daarbij zal tevens uitgebreid aandacht moeten worden besteed aan het scouten van nieuw talent, vooral ook buiten de vaste partijkaders. Verder bepleit de commissie 'in de kwaliteit van de politici die haar gaan vertegenwoordigen, veel tijd, geld en energie te investeren' (1991: 6). Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de Stichting Vormingswerk PvdA, die een opleidingsaanbod voor (kandidaat-) volksvertegenwoordigers dient te ontwikkelen.

Om de nodige ruimte te kunnen scheppen voor deelname aan het publieke debat dient eveneens de werkwijze van de fracties te worden aangepast. Externe communicatie dient een integraal onderdeel van het functioneren te worden. Zo dient de Tweede Kamerfractie een flexibele adviesstructuur op te zetten, zodat deskundigheid van partijgenoten gemobiliseerd kan worden. Tevens is hiervoor naar het oordeel van de commissie een scherper taakdifferentiatie tussen fractieleden onderling nodig. Gezichtsbepalende fractieleden dienen meer ruimte te krijgen om op te treden in het publieke debat, terwijl anderen meer op de achtergrond het parlementaire handwerk verrichten of nieuw beleid ontwikkelen.

De sterke nadruk die wordt gelegd op de samenstelling en het functioneren van het parlementaire deel van de partij, heeft tevens gevolgen voor de positie van de ledenorganisatie. Duidelijk is dat de commissie de ledenorganisatie slechts van beperkt belang acht. De commissie ziet de leden ten opzichte van de gekozen vertegenwoordigers in belangrijke in een ondersteunende rol fungeren. De controle van de vertegenwoordigers door de leden dient zich volgens de commissie 'tot de werkelijke hoofdlijnen te beperken' (1990: 7). De commissie verwacht overigens dat de omvorming van de oude, sterk op besluitvorming gerichte partijorganisatie, in een organisatie die meer is gericht op vrije meningsvorming en ideeënontwikkeling, de partij aantrekkelijker zal maken voor de leden. Om een basis voor het vrije debat in de partij te scheppen, wordt een vergaande vereenvoudiging van de partijstructuur voorgesteld. Intermediaire structuren dienen te worden teruggedrongen, waardoor het zwaartepunt in de ledenorganisatie enerzijds bij de lokale afdelingen en anderzijds bij het partijbestuur en het congres komt te liggen. Zo wordt voorgesteld de partijraad af te schaffen en de invloed van de gewesten te beperken tot provinciale (partij)aangelegenheden. Naast het bestaande partijlidmaatschap, stelt de commissie verder een ondersteunend lidmaatschap of donateurschap voor. Het partijbureau zal in de nieuwe structuur initiatieven van de leden die gericht

zijn op meningsvorming en (externe) discussie professioneel moeten ondersteunen en ook de ledenwerving en de verkiezingscampagnes zullen meer professionele aandacht moeten krijgen. Het wetenschappelijk bureau ten slotte dient, door jaarlijks een 'thema-rapport' te publiceren, voeding te geven aan de discussie over belangrijke nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

Zeer belangrijk is de visie van de commissie op de rol en betekenis van het verkiezingsprogramma van de partij:

'Programma's dienen niet de enige uitdrukking te zijn van de standpunten die een partij ontwikkelt en vastlegt, maar een momentopname te vormen van een permanent proces van beleidsontwikkeling; een document dat, kort en krachtig, de kiezers de belangrijkste uitgangspunten en voorstellen van de PvdA presenteert – in plaats van een tekst waarmee men elkaar, tot op de komma's en punten, *intern* de maat neemt.

Dergelijke korte programma's zullen hopelijk (de behoefte aan) vergaande controle van de eigen volksvertegenwoordigers verminderen. Maar ze mogen er niet toe leiden dat deze volksvertegenwoordigers vrij spel krijgen, en dat verkiezingen alleen nog maar om personen en hun algemene politieke 'houding' gaan. Zoals de politiek ervoor is om het overheidsbeleid te oriënteren, zo zullen politici zich moeten blijven binden aan een helder programma, waarop ze, behalve door de kiezers, ook door de eigen partij aangesproken kunnen worden. Dat onderscheidt een politieke partij ten principale van een kiesvereniging.' (1991: 9)

In tegenstelling tot de commissie-Van Thijn, dicht de commissie-Van Kemenade aan het verkiezingsprogramma nog slechts beperkte betekenis toe. Waar de commissie-Van Kemenade spreekt over een 'momentopname' en over een document dat de 'belangrijkste uitgangspunten' presenteert, wordt duidelijk dat het hier zeker niet meer gaat om een bindend contract tussen kiezers, partijleden en vertegenwoordigers. Uit het citaat blijkt ook dat de commissie de controle van de ledenorganisatie op de volksvertegenwoordigers weliswaar graag ziet verminderen, maar dat controle op enige afstand toch ook weer belangrijk wordt gevonden. Hiermee moet voorkomen worden dat de volksvertegenwoordigers steeds minder vanuit een samenhangende maatschappijvisie politiek zullen bedrijven en zich steeds meer door hun drang naar electoraal succes zullen laten leiden. De commissie zoekt, kortom, naar een balans tussen enerzijds de hecht georganiseerde partij die haar vertegenwoordigers vooral als verlengstuk, als spreekbuis van de partij beschouwt en anderzijds de partij waarin de professionele volksvertegenwoordigers volledig vrijgelaten worden in hun beroepsuitoefening:

'Het gaat met andere woorden om een evenwicht tussen participatie enerzijds, professionele deskundigheid anderzijds; tussen vrijwilligers (die vakbekwaam zijn) en professionals (die van de politiek een ambacht, maar geen baan maken; politiek als kunde, maar ook als kunst beoefenen). Het zoeken en vinden van zo'n evenwicht is een voorwaarde voor democratische politiek.' (1991:2)

De commissie-Van Kemenade heeft verder enkele aanbevelingen gedaan die de directe invloed van de kiezers moet vergroten. Het betreft aanbevelingen over de invoering van het referendum of volksinitiatief, de rechtstreeks gekozen burgemeester en het toekennen van een zwaarder gewicht aan voorkeurstemmen. Deze voorstellen vallen echter buiten het kader van deze beschouwing.

Op basis van het rapport heeft het partijbestuur een aantal concrete hervormingsvoorstellen aan de partij gedaan. Over deze voorstellen is in december 1992 door het congres besloten. In grote lijnen is de in het rapport neergelegde visie door het congres in besluiten omgezet. Zo is bij voorbeeld de kandidaatstelling gecentraliseerd, de partijraad afgeschaft en de invloed van de gewesten teruggedrongen. Veel van de aanbevelingen laten zich echter niet in partijreglementen vertalen en zullen in de toekomst tot uitvoering moeten worden gebracht. Vooral het effect van de aanbevelingen die een cultuuromslag in de partij beogen, zal pas op langere termijn zichtbaar kunnen zijn. Wel lijkt inmiddels zowel op lokaal als nationaal niveau in de partij sprake van een afnemende behoefte om de volksvertegenwoordigers nauwlettend te controleren en hen zo nodig, door middel van partijuitspraken, tot de orde te roepen. Het feit dat de voorstellen van staatssecretaris Ter Veld inzake de kinderbijslag niet tot een formele in-menging van het partijbestuur in de discussie heeft geleid, vormt hiervoor een illustratie.

3.2. *Duurzame democratie*, het rapport van de commissie-Duyvendak

De instelling van de commissie-Duyvendak in maart 1992 vloeiende rechtstreeks voort uit de discussie over het nut van politieke partijen. De commissie kreeg van het partijbestuur van Groen Links de opdracht een visie te ontwikkelen op de toekomst van politieke partijen in het algemeen en van Groen Links in het bijzonder.³ In het rapport wordt uitgebreid aandacht besteed aan de vermeende crisis in de politiek. Op grond van een aantal wetenschappelijke studies naar de politieke interesse en de politieke participatie van burgers wordt geconcludeerd dat het met die crisis wel meevalt (1993: 11-17). Wel wordt met name de toenemende vervlechting van de

politiek en de bureaucratie als een zorgwekkende ontwikkeling beschouwd: 'De politiek staat met de rug naar de samenleving. De taal en de logica van de overheidsbureaucratie domineren het politieke debat' (1993: 18). Daarbij wordt tevens de ineffectiviteit van het beleid bekritiseerd. De vervlechting tussen politiek en bureaucratie zou ertoe leiden dat meer energie wordt gestoken in het regelen van de onderlinge betrekkingen dan in het vergroten van de doelmatigheid. Hieruit trekt de commissie de conclusie 'dat de politiek de illusie van de alom sturende overheid moet laten vallen. Ze dient zich meer te richten op de hoofdlijnen, op overkoepelende noties van rechtvaardigheid' (1993: 20). Het politieke debat dient volgens de commissie meer te gaan over de principes die aan het beleid ten grondslag liggen, en minder over de gedetailleerde uitvoering van het beleid.

Ten aanzien van de functie-uitoefening door partijen komt het rapport, op basis van een aantal van de reeds in paragraaf 2 genoemde argumenten, tot de conclusie dat in bepaalde opzichten inderdaad sprake is van functieverlies. Partijen hebben een deel van hun aantrekkingskracht verloren. De stelling dat politieke partijen in een staat van verval verkeren, wordt echter niet overgenomen:

'Er is geen reden dramatisch te doen over dit functieverlies van politieke partijen. Zij moeten zich aanpassen aan de veranderde werkelijkheid, en nieuwe rollen op zich nemen of oude functies nieuwe inhoud geven.' (1993: 17)

De oplossingen die de commissie-Duyvendak aandraagt om de positie van de politieke partijen te versterken, vertonen zeer sterke gelijkenis met de aanbevelingen van de commissie-Van Kemenade. Ook de commissie-Duyvendak stelt daarbij de verbetering van de communicatie met de kiezers centraal. De politieke partijen zullen meer aan het publieke debat deel moeten nemen en daarvoor is het naar het oordeel van de commissie noodzakelijk dat het politieke debat een principiële karakter krijgt. De verschillende politieke keuzes moeten duidelijker over het voetlicht worden gebracht. Het doel is vooral het bewerkstelligen van een andere stijl van politiek bedrijven:

'Wat wij bedoelen is dat politici zich meer moeten inspannen voor het verbinden van het politiek alledaagse, om zo de persoonlijke herkenbaarheid voor de burger te vergroten. Het gaat erom dat politici op een geloofwaardige manier de opvattingen, gevoelens en twijfels van burgers kunnen vertolken. Het draait om de 'persoonlijke' stijl: de vaardigheid om eerlijk, open en geloofwaardig politieke keuzes naar voren te brengen. Dit vergt helder taalgebruik.' (1993: 26)

Net als de commissie-Van Kemenade ziet de commissie-Duyvendak een grote rol voor de volksvertegenwoordigers weggelegd bij het verbeteren van de communicatie met de kiezers, al wijst zij een sterkere profilering van de lijsttrekker van Groen Links af. De communicatie zal voor een belangrijk deel via de media moeten verlopen, maar daarnaast bepleit de commissie directe communicatie door middel van ronde-tafelconferenties, stadsgesprekken, discussieplatforms, werkbezoeken, spreekuren en de deelname aan maatschappelijke netwerken en overlegplatforms. De commissie is verder van oordeel dat aan politieke vertegenwoordigers meer scholing en vorming geboden moet worden.

De ledenorganisatie behoudt in de visie van de commissie een belangrijke rol bij de recrutering en selectie van volksvertegenwoordigers. Geconcludeerd wordt echter dat die recrutering en selectie nog teveel achter gesloten deuren plaatsvindt. Meer burgers, lid of geen lid, dienen hierop invloed te krijgen. De commissie is van mening dat ook onafhankelijken een plaats moeten kunnen krijgen op de lijst. Bij de recrutering dient verder sterker gelet te worden op kwaliteitscriteria en dient minder belang te worden gehecht aan jarenlange loyaliteit aan de partij. Aan de zittings-termijn van vertegenwoordigers van Groen Links zou een limiet (van bijvoorbeeld acht jaar) gesteld moeten worden.

De commissie wenst tevens de drempel voor toetreding tot de partij te verlagen en stelt daarom voor tot de invoering van een drietal categorieën partijlidmaatschap over te gaan: donateurs, steunende leden en actieve leden.⁴ Deskundige leden en sympathisanten moeten verder meer op ad hoc-basis bij de activiteiten van de partij betrokken worden.

De verkiezingsprogramma's dienen naar de mening van de commissie meer dan tot nu toe het geval is gericht te zijn op een middellange-termijn visie. Ook in dit opzicht is de inzet vergelijkbaar met die van de commissie-Van Kemenade, die eveneens een programma op hoofdlijnen van het beleid bepleitte. Tevens acht de commissie-Duyvendak het noodzakelijk dat de partij breekt met de gewoonte om de vertegenwoordigers vooraf te binden aan moties en resoluties van het congres.

Ten aanzien van de relatie tussen de partijtop en de partijleden komt de commissie-Duyvendak dus tot een slotsom die vergelijkbaar is met de conclusies van de commissie van Kemenade: de rol van de volksvertegenwoordiger en het partijbestuur moet versterkt worden teneinde de communicatie met de kiezers te verbeteren. De commissie-Duyvendak meent overigens dat verbetering van de interne partijdemocratie, onder andere door de afschaffing van de getrapte organisatiestructuur, er toe kan bijdragen dat de balans tussen leden en partijtop niet verstoord wordt. Zo wordt voorgesteld alle leden toegang tot het congres te verschaffen en een (cor-

rectief) partijreferendum in te voeren. In de laatste paragraaf zal hierop worden teruggekomen.

Naast voorstellen voor de hervorming van de partij, doet de commissie-Duyvendak ook een aantal voorstellen tot staatkundige hervorming. Zo bepleit zij de invoering van het correctieve referendum en het volksinitiatief en is zij van mening dat de volgorde waarin kandidaten toetreden tot de volksvertegenwoordigende organen volledig op basis van voorkeurstemmen bepaald zou moeten worden. Of dit laatste voorstel de door de commissie bepleite vergroting van de kwaliteit van de gekozenen zou bevorderen, mag overigens ten zeerste betwijfeld worden.

3.3. *Waarborg van kwaliteit, het rapport van de Commissie subsidiëring politieke partijen*

De Commissie subsidiëring politieke partijen (in het vervolg de commissie-Van den Berg genoemd) heeft haar aanbevelingen geplaatst in het kader van een uitgebreide historische analyse van zowel de constitutionele positie van de Nederlandse politieke partijen als van hun positie in het maatschappelijk bestel. Ook deze commissie concludeert dat verschillende maatschappelijke ontwikkelingen vanaf het einde van de jaren zestig van invloed zijn geweest op de plaatsbepaling van de politieke partijen. Net als de twee partijcommissies ziet ook de commissie-Van den Berg in de toekomst een belangrijke intermediaire rol tussen kiezer en gekozene voor de politieke partijen weggelegd:

'Politieke partijen zijn ook in de komende decennia van beslissend belang voor een goede werking van de parlementaire democratie, waarin zij de rol van intermediair tussen kiezer en gekozene, alsmede tussen regering en volksvertegenwoordiging dienen te bekleden.' (1991: 17)

De commissie meent dat de partijorganisatie, als gevolg van het toegenomen belang van de televisie, aan belang heeft ingeboet waar het de communicatie met de kiezers betreft. De commissie acht het als gevolg van die ontwikkeling zelfs goed mogelijk dat politieke partijen hun intermediaire rol vervullen zonder dat zij beschikken over een leden-organisatie van enige omvang: 'zolang partijen in staat zijn kiezers te mobiliseren om naar de stembus te gaan, is aan het kwantitatieve aspect van de intermediaire rol voldaan' (1991: 21). De commissie acht dit echter niet voldoende en is van mening dat de intermediaire rol van partijen in het belang van de parlementaire democratie tevens aan meer kwalitatieve eisen moet voldoen. De kiezers dienen niet alleen door de partijen gemobiliseerd worden, het is te-

vens van belang dat zij daarbij in voldoende mate van informatie worden voorzien: 'partijen dienen zich daartoe idealiter aan de burgers te presenteren als goed functionerende en goed geïnformeerde organisaties met doordachte ideeën en geschikte kandidaten' (1991: 21). De commissie vreest dat partijen zich, mede als gevolg van de steeds moeilijker wordende financiële positie, vooral op de kwantitatieve benadering zullen richten en dat de kwalitatieve benadering daardoor veronachtzaamd zal worden.⁵ Hierin vindt de commissie een rechtvaardiging voor de financiële ondersteuning aan partijen.

Omdat de commissie politieke partijen ziet als belangrijke verbindingschakel tussen staat en maatschappij, hecht zij bijzonder belang aan de onafhankelijke positie van de partijen. Zij meent daarom dat de intermediaire rol van politieke partijen geschaad kan worden door een grote mate van afhankelijkheid van de overheid of van enkele grote particuliere of institutionele geldschieters. Om afhankelijkheid van externe financiële bronnen te voorkomen, kiest de commissie voor beperkte ondersteuning door de overheid. De commissie is echter van oordeel dat deze subsidiëring uitdrukkelijk beperkt dient te blijven tot het verlenen van vormen van ondersteuning die het kwalitatieve aspect van de intermediaire rol van partijen versterken. Een algemene en rechtstreekse ondersteuning van overheidswege wordt unaniem door de leden van de commissie afgewezen. De activiteiten die naar het oordeel van de commissie een bijdrage kunnen leveren aan het kwalitatieve aspect en die daarmee voor subsidiëring in aanmerking komen zijn: wetenschappelijke studie, vorming en scholing (inclusief een bijdrage voor categoriaal vormingswerk), jongerenwerk en het onderhouden van internationale contacten (1993: 25). Daarnaast is de commissie van mening dat overheidssteun geboden kan worden in de vorm van gratis zendtijd op radio en televisie (ter waarborging van de onafhankelijkheid van de overheid en de omroeporganisaties), door tijdens de campagne gratis plakborden ter beschikking te stellen en door enkele fiscale voordelen te bieden, zoals bijvoorbeeld de belastingaftrekbaarheid van giften aan de partij.⁶

De voorstellen van de commissie wijken nauwelijks af van de geldende praktijk inzake de subsidiëring van partijen en leiden zeker niet tot uitbreiding van de subsidiestroom. Zo wijst de commissie bijvoorbeeld de op incidentele basis verstrekte steun ten behoeve van de ondersteuning van zusterpartijen in het buitenland af. Wel worden enige wijzigingen in de subsidie-systematiek voorgesteld. Zo adviseert de commissie de subsidie voor vorming en scholing en de subsidie voor het onderhouden van internationale contacten in een brede doeluitkering onder te brengen en partijen daarbij zelf prioriteiten te laten stellen. De subsidies voor wetenschappelijk-

ke studie en voor het jongerenwerk dienen naar het oordeel van de commissie ook in de toekomst rechtstreeks te worden uitgekeerd aan het onafhankelijke wetenschappelijk bureau en de onafhankelijke jongerenorganisatie.

Afwijzing van rechtstreekse subsidiëring impliceert dat partijen voor het onderhouden van hun partijorganisatie en voor het voeren van campagnes afhankelijk blijven van eigen inkomsten. De nationale partijbureaus van de vier grote partijen zijn voor hun inkomsten voor ongeveer tachtig procent afhankelijk van lidmaatschapsgelden (Koole 1992: 191).⁷ Het dalende ledental zet de financiële positie van de partijen onder druk. Dit heeft in een aantal partijen reeds tot forse bezuiniging op de uitgaven geleid. De PvdA moest zelfs overgaan tot het ontslag van een tiental medewerkers van het partijbureau. Aan de ene kant stimuleert de afhankelijkheid van contributiegeden partijen hun mobiliserende functie te vervullen en garandeert het de onafhankelijkheid van partijen. Aan de andere kant is het echter de vraag of partijen in hun veranderende maatschappelijke rol in staat zullen blijven tienduizenden leden (of donateurs) aan zich te binden. Indien dit niet het geval blijkt te zijn, dan zullen partijen, tenzij zij alsnog overheidssubsidie ontvangen voor het onderhouden van hun organisatie en het voeren van campagnes, gedwongen worden tot andere vormen van fondsenwerving. Daarmee zou de onafhankelijkheid op het spel komen te staan. De commissie-Van den Berg onderkent dat partijen minder leden aan zich weten te binden, maar lijkt desalniettemin van oordeel dat er voor de partijen een toekomst is weggelegd waarin het voortbestaan van de ledenorganisatie niet in gevaar verkeert. Deze visie stemt overeen met de toekomst die binnen de PvdA en Groen Links aan de ledenorganisatie wordt toegeschreven.

4. De verhouding tussen partijdemocratie en kiezersdemocratie

De drie commissies zijn eensluidend in hun analyse van de maatschappelijke veranderingen die zich vanaf het einde van de jaren zestig in het Nederlandse maatschappelijke bestel hebben voorgedaan en van de consequenties die deze veranderingen hebben gehad voor de positie van de politieke partijen in dat bestel. In internationaal vergelijkend opzicht is een dergelijke ontwikkeling niet uniek. In de politicologische literatuur wordt reeds lang gesproken over de transformatie van politieke partijen. Reeds in 1966 sprak Kirchheimer van een overgang van de door Duverger⁸ gedefinieerde *massapartij* naar zogeheten *catch-all-parties*. De *catch-all-party* wordt gekenmerkt door:

- een afnemende betekenis van de ideologische grondslag;
- een versterking van het leiderschap van de partij;
- een afnemende betekenis van de rol van het individuele partijlid;
- een electorale oriëntatie die zich niet beperkt tot bepaalde bevolkingsgroepen;
- goede betrekkingen met verschillende belangengroepen ten behoeve van het verwerven van financiële en electorale steun.

In 1982 publiceerde Panebianco een aangepaste visie op de transformatie van politieke partijen. Voortbordurend op de theorie van Kirchheimer, voorzagg Panebianco een overgang van de *massa-bureaucratische partij* naar de *electoraal-professionele partij*. De electoraal-professionele partij wordt gekenmerkt door:

- een sterke nadruk op specifieke politieke strijdpunten en minder nadruk op een ideologische grondslag;
- een toenemend overwicht van de gekozen vertegenwoordigers;
- een dominante rol van professionals in plaats van partij-bureaucraten;
- een grotere carrière-gerichtheid in de partijorganisatie.
- een sterke electorale oriëntatie van de partijtopy (gericht op stemmen-maximalisatie) in plaats van een oriëntatie op de ledenachterban;
- een afnemende afhankelijkheid van lidmaatschapsgelden en toenemende financiering door de overheid en/of belangengroepen;

Koole (1992: 384-395) is uitgebreid nagegaan in hoeverre de Nederlandse politieke partijen over de kenmerken van deze beide modelpartijen beschikken. Op basis van een reeks argumenten concludeert hij dat de Nederlandse partijen slechts in beperkte mate aan het beeld van de *catch-all-party* en de electoraal-professionele partij voldoen. Zo stelt hij bij voorbeeld dat niet van een drastische afname van de ideologische bagage van partijen gesproken kan worden, dat de Nederlandse partijen zich doorgaans slechts op een beperkt deel van het electoraat richten en dat de leden van die partijen een veel belangrijker en invloedrijker positie in de partijorganisatie innemen dan op grond van de beide modellen verwacht zou mogen worden.

Op grond van zijn bevindingen schetst Koole vervolgens zijn eigen visie op de transformatie van de Nederlandse politieke partijen (1992: 406-412). Hij omschrijft deze transformatie als de opkomst van de *moderne kaderpartij*: 'Modern omdat zij zich – met name door de interne partijdemocratie onderscheiden van de negentiende-eeuwse kaderpartijen (...). Kaderpartijen omdat, vooral door het teruglopend ledental, de term 'massapartij' als aanduiding niet adequaat is.' (1992: 407) De moderne kaderpartij heeft volgens Koole de volgende kenmerken:

- *verhouding top-basis*: overwicht van de partijtopy (waar de fractie politiek-inhoudelijk domineert, maar met een duidelijke verantwoordingsplicht jegens het partijkader);

– *leden*: lage organisatiegraad, maar de leden blijven belangrijk voor inkomsten, als recruiteringsreservoir en om het partijapparaat draaiende te houden;

– *kiezers*: sterke gerichtheid op de kiezers. Werving ongeacht sociale klasse en godsdienst, maar niet onder het gehele electoraat; campagne rond *issues* en de politiek leider;

– *organisatiestructuur*: structuur van massapartij blijft behouden, om redenen van interne partijdemocratie;

– *financiën*: inkomsten met name afkomstig van leden en van de overheid.

Het door Koole geschetste beeld vertoont sterke overeenkomsten met het toekomstbeeld van de politieke partijen dat de drie commissies voor ogen staat.⁹ De moderne kaderpartij lijkt een aantal wenselijke eigenschappen in zich te verenigen. In de eerste plaats is er de toenemende rol en betekenis van de partijtop, en dan met name van de politieke vertegenwoordigers. Zij mogen bij uitstek in staat worden geacht de communicatie met de kiezers nieuw leven in te blazen. Aan de andere kant behouden de leden, hoewel geringer in aantal, een belangrijke positie in de partij. Zij zorgen voor een belangrijk deel voor de financiële middelen, waardoor de partij niet afhankelijk wordt van particuliere of geïnstitutionaliseerde geldschieters en slechts in beperkte mate van de overheid. Bovendien houden zij de partijorganisatie draaiende en vormen zij een rijk potentieel waaruit nieuwe vertegenwoordigers gerecrueteerd en geselecteerd kunnen worden. Omdat de volksvertegenwoordigers een verantwoordingsplicht jegens de leden hebben, is tenslotte gegarandeerd dat zij niet vervallen tot volstrekt opportunistisch gedrag in de strijd om de kiezersgunst.

Het is evenwel de vraag of de moderne kaderpartij in de praktijk kan bestaan. In dit verband is het nuttig om nogmaals de visie uit het rapport van de Kommissie Interne Partijdemocratie aan te halen. In dit rapport wordt de politieke partij niet als intermediair tussen de kiezers en gekozenen gezien, maar wordt gesproken over een driehoeksrelatie tussen de kiezers, de leden en de volksvertegenwoordigers. Dit beeld roept de vraag op of de politieke vertegenwoordigers zich wel primair op de kiezers kunnen richten als zij tevens een verantwoordingsplicht hebben tegenover de leden. Hier is duidelijk sprake van een spanningsveld. De Kommissie Interne Partijdemocratie zag een oplossing voor dit spanningsveld tussen de kiezersdemocratie en de partijdemocratie in het wederzijds bindende karakter van het verkiezingsprogramma. In de praktijk leidde de opstelling van bindende verkiezingsprogramma's echter tot een sterke immobiliteit in de politieke standpuntbepaling van de PvdA. Zowel de commissie-Van Kemenade als de commissie-Duyvendak bepleiten een programma op politieke hoofdlijnen. Een dergelijk programma maakt een flexibeler opstel-

ling mogelijk en is bevorderlijk voor het door beide commissies verlangde publieke debat. De spanning tussen de kiezersdemocratie en de partijdemocratie wordt hiermee echter niet weggenomen.

Een dergelijk spanningsveld kan eenvoudig ontstaan, aangezien de partijleden en de kiezers van een partij in de praktijk niet altijd dezelfde politieke opvattingen hebben (Hillebrand 1992: 293-328). Bovendien streven de partijleden en de gekozen vertegenwoordigers niet altijd dezelfde strategische doelen na. Zodra zij verschillende doelen voor ogen hebben, ontstaat er een probleem waarvoor geen optimale oplossing beschikbaar is. In de literatuur wordt een drietal strategische doelen van partijen onderscheiden, namelijk het realiseren van beleid (*policy-seeking*), het streven naar stemmenmaximalisatie (*vote-seeking*) en het streven naar de vervulling van publieke ambten, zoals deelname aan de regering (*office-seeking*) (Ström, 1990). Deze doelstellingen vertonen dikwijls een onderlinge samenhang. Het nastreven van stemmenmaximalisatie kan bijvoorbeeld op termijn leiden tot regeringsdeelname; door deelname aan de regering is de partij beter in staat om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Op diverse momenten hebben partijen echter de taak om voor de korte termijn een afweging tussen deze doelstellingen te maken. De praktijk geeft tal van voorbeelden te zien waarbij de politieke vertegenwoordigers tot een wezenlijk andere afweging komen dan de leden van hun partij. Eerder werd reeds de rol van de partijraad van de PvdA in de formatie van 1977 besproken, terwijl de discussie die in de zomer van 1991 in diezelfde partij over de WAO-kwestie werd gevoerd een ander markant voorbeeld vormt.

Indien zich een verschil van inzicht tussen de politieke vertegenwoordigers en de partijleden voordoet zijn er twee mogelijke oplossingen. De eerste oplossing is dat de vertegenwoordigers zich schikken in het oordeel van de ledenorganisatie. In dat geval zegeviert de interne partijdemocratie. Indien de partijorganisatie werkelijk over een dusdanig invloedrijke positie beschikt, moet echter gevreesd worden dat er van een sterk extern gerichte oriëntatie van de volksvertegenwoordigers nauwelijks sprake zal zijn. De volksvertegenwoordiger wordt immers gedwongen sterk rekening te houden met de in de partij levende wensen en verlangens. In een partij die daadwerkelijk democratisch georganiseerd is, zullen de leden bovendien de recrutering en selectie van de politieke vertegenwoordigers domineren. In een dergelijke partij zullen 'interne selectiecriteria' altijd een belangrijke rol in het selectieproces blijven spelen (Hillebrand 1992: 62-90). De recrutering van het gewenste nieuwe type Kamerlid, gekozen op grond van kwaliteit en deskundigheid en in staat om het publieke debat aan te gaan, zal daardoor veel minder eenvoudig worden.

De tweede oplossing is dat de leden zich schikken in het oordeel van de

gekozen vertegenwoordigers. In dat geval is er echter niet werkelijk sprake van een democratische partijstructuur. Het gehalte van de interne partijdemocratie wordt niet bepaald door de formele regelgeving en de potentiële invloed die daarin aan de leden wordt toegekend, maar door de feitelijke inbreng van de leden in de besluitvorming van de partij.¹⁰ Indien de volksvertegenwoordigers daadwerkelijk een sterkere electorale oriëntatie ontwikkelen, dan leidt dit onvermijdelijk tot een (nog verdere) afname van de inbreng van de individuele partijleden. In dat geval wordt niet meer voldaan aan de criteria die aan de moderne kaderpartij worden gesteld. Daarbij is het bovendien de vraag of de ledenorganisatie niet spoedig in verval zal raken. De politieke partij die primair als discussie-platform fungeert, zal stellig zijn eigen specifieke aantrekkingskracht bezitten. Er mag echter aan getwijfeld worden of zeer veel leden bereid zullen zijn geld, tijd en energie te steken in een partij die hen nauwelijks mogelijkheden biedt invloed uit te oefenen op de politieke koers en waarin politieke vertegenwoordigers in belangrijke mate buiten de actieve partijkaders om gerecruteerd worden.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de moderne kaderpartij in de praktijk niet levensvatbaar lijkt te zijn. Hoewel partijen die zich in een overgangsfase bevinden sterk op moderne kaderpartijen kunnen lijken, laten een electoraal-professionele oriëntatie en een werkelijk democratisch georganiseerde ledenorganisatie zich niet verenigen. In welke richting partijen zich dan wel zullen ontwikkelen, laat zich moeilijk voorspellen. De kans is groot dat zij zich nog lange tijd als quasi-massapartijen zullen gedragen. Het is tevens mogelijk dat er werkelijk een ontwikkeling in de richting van de electoraal-professionele partij zal plaatsvinden. In dat geval zal de ledenorganisatie op termijn vermoedelijk sterk inkrimpen, en is een nadere overweging ten aanzien van eventuele rechtstreekse financiële ondersteuning door de overheid op zijn plaats.

Noten

1. Een dergelijke stabiliteit typeerde niet alleen het Nederlandse partijstelsel, maar deed zich in de meeste democratieën in West-Europa voor. Zie Rokkan en Lipset (1967).

2. De commissie-Pronk publiceerde haar visie op de politieke koers van de partij onder de titel *Schuivende Panelen. Continuïteit en vernieuwing in de sociaal-democratie* (1987). De commissie-Kok rapporteerde over de plaatsbepaling van de PvdA in het maatschappelijk krachtenveld onder de titel *Bewogen Beweging. Sociaal-democratie als program en methode* (1988). De commissie-Middel analyseerde tenslotte het intern functioneren van de partij en bracht het rapport *Politiek à la carte in plaats van politiek als dagschotel* (1987) uit.

3. In het rapport wordt de algemene visie op het functioneren van politieke partijen

en de visie op het functioneren van Groen Links in afzonderlijke hoofdstukken behandeld. Omdat deze twee visies niet wezenlijk van elkaar verschillen, wordt dit onderscheid in de navolgende bespreking niet gemaakt.

4. Donateurs ontvangen de nodige informatie van de partij, maar mogen niet aan de interne besluitvorming deelnemen. Steunende leden en actieve leden mogen dit wel. Actieve leden krijgen meer informatie toegezonden dan steunende leden en hebben recht op scholing en andere faciliteiten (1993: 42-43)

5. De Commissie wijst er in dit verband op dat de gegroeide complexiteit van de samenleving, die mede wordt veroorzaakt door de voortschrijdende internationalisering, er toe heeft geleid dat de kwalitatieve eisen die aan partijen worden gesteld, verder zijn toegenomen.

6. Deze fiscale privileges gelden overigens voor elke instelling die het algemeen nut beoogt.

7. Daarbij zijn de inkomsten van de neveninstellingen niet meegeteld.

8. Zie Duverger (1978). (Eerste druk verschenen in het Frans in 1951).

9. Dat het door Koole geschetste beeld overeenkomt met de visie in rapport van de Commissie subsidiëring politieke partijen is overigens niet verwonderlijk, aangezien Koole als secretaris van deze commissie een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport heeft geleverd. De Commissie-Duyvendak heeft bij haar werkzaamheden bovendien ruim gebruik gemaakt van de inzichten van Koole.

10. Zie voor een analyse van de discrepantie tussen formele en de feitelijke invloed van partijleden bij de totstandkoming van verkiezingsprogramma's: Zielonka-Goei (1989). Zie voor een soortgelijke analyse met betrekking tot de interne kandidaatstelling: Hillebrand (1992).

Literatuur

- Bewogen Beweging. Sociaal-democratie als program en methode* (1988). Amsterdam (PvdA-rapport).
- Boivin, B. e.a. (1978), *Een verjongingskuur voor de Partij van de Arbeid. Opkomst, ontwikkeling en betekenis van Nieuw Links*. Deventer.
- Daalder, H. (1992), 'A Crisis of Party', *Scandinavian Political Studies* 15, p. 269-288.
- De verhouding tussen partijdemocratie, kiezersdemocratie, en parlementaire democratie* (1980), Rapport van de Kommissie Interne Partijdemocratie. Amsterdam (intern PvdA-rapport).
- Duurzame Democratie* (1993), Rapport van de commissie-Duyvendak. Amsterdam (Uitgave van Groen Links).
- Duverger, M. (1978), *Political Parties*. Cambridge (eerste druk in het Frans in 1951).
- Een partij om te kiezen* (1991), Rapport commissie-Van Kemenade. Amsterdam (PvdA-uitgave).
- Hillebrand, R. (1992), *De Antichambre van het Parlement. Kandidaatstelling in Nederlandse politieke partijen*. Leiden.
- Katz, R.S., P. Mair et al. (1992), 'The Membership of Political Parties in European Democracies, 1960-1990', *European Journal of Political Research* 22, p. 329-345.
- Kirchheimer, O. (1966), 'The Transformation of the Western European Party Systems', in: LaPalombara en Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, pp. 177-200.
- Koole, R.A. (1989), 'De transformatie van Nederlandse politieke partijen' in: *Jaarboek 1988 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen, p. 198-223.

- Koole R.A. en J.Th. J. van den Berg (red.) (1990), 'De veranderende rol van politieke partijen', speciaal nummer van *Beleid en Maatschappij*, nr. 1.
- Koole, R.A. (1992), *De opkomst van de moderne kaderpartij, veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Leiden: diss. (ook verschenen als handelseditie: Utrecht, 1992)
- Lijphart, A. (1968), *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley.
- Lipschits, I. (1984), 'Functies van politieke partijen', in: R.A. Koole (red.) *Het belang van politieke partijen*. Groningen.
- Nijzink, H.W. (1992), 'Politieke partijen in Nederland: Hun plaats in de representatieve democratie en het recht', *Acta Politica* 27, p. 261-295.
- Panebianco, A. (1988), *Political Parties. Organization and Power*. Cambridge (eerste druk in het Italiaans in 1982).
- Partij, parlement, activisme* (1978), WBS-cahier van de werkgroep 'Partij in actie'. Deventer.
- Politiek à la carte in plaats van politiek als dagschotel* (1987), z.p. (PvdA-rapport).
- Praag, Ph. van (jr.) (1990), *Strategie en illusie: 11 jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*. Amsterdam.
- Putten, J. van (1984), 'Politieke partijen tussen functieverlies en onthechting', in: U. Rosenthal, *De kwaliteit van de Politieke Besluitvorming*. Alphen aan den Rijn, p. 40-56.
- Rokkan, S. en Lipset, S.M. (1967), 'Introduction', in: S.M. Lipset en S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments*. New York.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge.
- Schuivende Panelen. Continuïteit en vernieuwing in de sociaal-democratie* (1987). Amsterdam (PvdA-rapport).
- Strøm, K. (1990), 'A behavioral Theory of Competitive Political Parties', in: *American Journal of Political Science* 34, p. 565-598.
- Toonen, S. (1992), *Op zoek naar charisma, Nederlandse politieke partijen en hun lijsttrekkers 1963-1986*. Amsterdam: diss.
- Tromp, B. (1985), 'Het verval van politieke partijen', in: *Het Parool*, 20 december.
- Waarborg van Kwaliteit* (1991), Rapport van de Commissie subsidiëring politieke partijen, 's-Gravenhage.
- Zielonka-Goei, M.L. (1989), *Uitzicht op de toekomst. De totstandkoming van verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1986*. Delft.

Medewerkers aan dit nummer

- Prof.dr. R.B. Andeweg* is hoogleraar empirische politicologie bij de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden.
- Drs. P. Depla* is als politicoloog verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant.
- Prof.dr.ing. J.W. van Deth* is als hoogleraar verbonden aan de vakgroep Politicologie van de Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Dr. R. Hillebrand* is als universitair docent verbonden aan de de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden.
- Dr. W. Hout* is als universitair docent verbonden aan de de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden.
- Prof.dr. W.J.M. Kickert* is hoogleraar in de vakgroepen Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Rijksuniversiteit te Leiden.
- Dr. S. Rozemond* is werkzaam bij de afdeling Onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.
- Prof.dr. T.A.J. Toonen* is verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit te Leiden.
- Dr. P.W. Tops* is als hoofddocent Bestuurskunde verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant.