



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een wet op de politieke partijen? Opmerkingen bij een openbare les

Lipschits, I.

Citation

Lipschits, I. (1970). Een wet op de politieke partijen? Opmerkingen bij een openbare les. *Acta Politica*, 5: 1969/1970(1), 75-84. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451189>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451189>

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

De SDAP en de PvdA werden samengenomen, omdat de PvdA m.i. beschouwd kan worden als een voortzetting van de SDAP. Datzelfde gaat m.i. niet op voor respectievelijk Vrijzinnig Democraten en VVD. Ik werd in die overtuiging gesterkt door het feit dat een aantal initiatiefnemers de oprichting van D'66 onder anderen motiveerden met de medeling, behoefte te hebben aan een nieuw soort Vrijzinnig Democraten.

Opgemerkt dient nog te worden dat ongeveer de helft van de hierboven opgesomde partijleden in hun partij een bestuursfunctie vervulde.

(10) *Conclusie* – Uit de hierboven weergegeven tabellen zouden om een wat duidelijker algemeen beeld van de groep te krijgen, de volgende kenmerken naar voren gehaald kunnen worden:

Naar opleidingsniveau, beroep en inkomen moet de groep gerekend worden tot de middenklasse (uppermiddle-class), geografisch voornamelijk in het westen van het land woonachtig.

Naar beroep behoorden zij in hoofdzaak tot de vrije beroepen en tot de groep van de hogere middelbare ambtenaren.

Voor de politiek was het een jonge groep (gemiddeld 38). Moquette berekende voor Kamerleden in 1965 een gemiddelde leeftijd van 51 jaar, waarbij de CHU met een gemiddelde van 46,5 de jongste fractie vormde⁵). Over het algemeen beschikten de initiatiefnemers al op vrij jonge leeftijd over een tamelijk hoog inkomen (gemiddeld f 32.000). De gegevens over verenigingslidmaatschap en over lidmaatschap van politieke partijen, met daarnaast het soort beroepen dat velen van hen vervulden (veel journalisten) wijzen op een grote maatschappelijke geëngageerdheid.

Zij waren over het algemeen afkomstig uit een middenstandsmilieu, dat eerder bepaald werd door zelfstandig ondernemerschap, dan door op opleiding gebaseerde maatschappelijke functies. In meerderheid was ook in dat milieu sprake van een politieke geëngageerdheid. Meer echter dan bij de initiatiefnemers zelf was de richting daarvan socialistisch of confessioneel.

⁵ F. G. Moquette, Het Nederlandse Parlement: gegevens over leeftijd, lidmaatschap, opleiding, beroep, wetgevende ervaring en bestuurspraktijk, in *Acta Politica*, 1 (1965/66), pp. 112-153.

LITERATUUR

EEN WET OP DE POLITIEKE PARTIJEN? OPMERKINGEN BIJ EEN OPENBARE LES

door I. Lipschits

In oktober 1968 heeft P. J. Boukema bij zijn aanvaarding van het ambt van lector in de rechtswetenschappen in de faculteit der sociale wetenschappen aan de Vrije Universiteit een openbare les gehouden, getiteld *Vragen van partijrecht*.¹

Boukema gaat in op het opmerkelijke verschijnsel dat de Nederlandse wetgever aan de politieke partij als zodanig geen aandacht heeft geschonken, terwijl de partijen in ons politieke stelsel een sleutelpositie innemen.

Bij de behandeling van dit onderwerp wordt uitgegaan van de situatie in een land waar wél een wettelijke regeling voor de politieke partijen bestaat: de Westduitse Bondsrepubliek. De van 1949 daterende Westduitse Grondwet bevat reeds een artikel over de taak en de interne organisatie van de partijen. Het is een wat vaag artikel, waarover in de loop der jaren veel te doen is geweest. Alleen het derde lid van dit artikel 21 was duidelijk: een opdracht aan de wetgever om regels voor de partijen op te stellen. De Westduitse wetgever heeft geen haast met deze zaak gemaakt; pas in juli 1967 werd het „Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)” afgekondigd. De tekst van deze wet is als bijlage in de openbare les opgenomen (pp. 23-38).

Boukema geeft een korte uiteenzetting van de belangrijkste punten, zowel van art. 21 van de Grondwet als van de nieuwe partijwet: de bevoegdheid van het Bundesverfassungsgericht om politieke partijen ongrondwettig te verklaren; de vraag in hoeverre de wettelijke regeling de positie der partijen wijzigt; de kwestie van de interne organisatie, welke volgens de bepalingen in overeenstemming moet zijn met democratische beginselen; de kandidaatstelling; de financiering van de partijen.

Vervolgens gaat Boukema in op de Nederlandse situatie. Door het ontbreken van wettelijke regels voor de partijen komt hij tot de conclusie „dat politieke partijen, voor wat betreft zowel hun interne ordening als hun externe relaties, door regels van burgerlijk recht worden beheerst” (p. 11). In Nederland is de rechtsvorm van de politieke partijen meestal die van een vereniging zonder rechtspersoonlijkheid, met daarnaast gewoonlijk een stichting die tegenover derden fungeert als rechtspersoon.

¹ Alphen aan den Rijn: Samson; Serie Geschriften Recht/Bestuur/Economie nr. 60, 1968, 43 p.

Bij het probleem van de relatie tussen partij en individuele volksvertegenwoordiger haalt Boukema art. 96 Grondwet aan, volgens welke de leden van de Staten-Generaal stemmen zonder last of ruggespraak. In de realiteit geldt dit niet in strikte zin: „De afgevaardigde die slechts aan eigen geweten verantwoording aflegt is, zo hij al ooit bestaan heeft, een anachronisme”. (p. 15). Bij de selectie van kandidaten worden in dit opzicht al eisen gesteld (eis tot ondertekening van een verklaring dat men achter het beginselprogramma en/of verkiezingsprogramma staat; belofte tot samenwerking in fractieverband). Wat betreft de relatie tussen fractie en partij wordt vaak de stelling verdedigd dat de partijen binnen de grenzen van het verenigingsrecht vrij zijn zelf te bepalen hoe die relatie zal zijn. Boukema vraagt zich echter af of die vrijheid moet blijven bestaan: „Is het niet gewenst, om regels te stellen teneinde te waarborgen dat de politieke partijen met name hun schakelfunctie tussen burgers en overheid vervullen?” (p. 18).

Vanuit deze vraagstelling komt Boukema tot het meer algemene probleem van een wettelijke regeling van politieke partijen. Hij laat er geen twijfel over bestaan dat hij voorstander is van een dergelijke regeling, in ieder geval wat betreft de interne partijorganisatie, de kandidaatstelling en de partijfinanciën. Hij neemt hierbij echter een gematigd standpunt in:

— Een naar volledigheid strevende wettelijke regeling van de politieke partijen naar het voorbeeld van de Duitse partijwet bepleit ik niet. Wel acht ik het gewenst, dat gepoogd wordt een wettelijke regeling te ontwerpen die eisen stelt aan de organisatorische structuur van de partijen. Die eisen mogen niet verder gaan dan noodzakelijk is om reële invloed van de partijleden op de besluitvorming in hun partijen mogelijk te maken. Daarnaast zou een verplichting voor de politieke partijen om inzicht te geven in de financiën en in de geldende reglementen gewenst zijn. (p. 21) —

Boukema heeft in kort bestek de belangrijkste punten en problemen van een wettelijke regeling van politieke partijen genoemd. Men kan hem verder dankbaar zijn dat hij de tekst van de recente Duitse partijwet als bijlage heeft laten afdrukken.

Met dit positieve oordeel zou ik deze bespreking kunnen beëindigen, ware het niet dat Boukema met zijn pleidooi voor een wettelijke regeling van politieke partijen in Nederland zich nadrukkelijk baseert op enkele artikelen die ik over de structuur en de organisatie der politieke partijen heb geschreven.² Ik heb echter altijd gearzeld — en doe dat

² Zie Boukema, blz. 19—20. Hetzelfde op blz. 35 van Lammers, G. J.: 'De kiezers en hun partijen' in *Anti-Revolutionaire Staatkunde*, jrg. 39, februari 1969, pp. 29—36.

De artikelen waarop beide auteurs doelen zijn:

nog — over de wenselijkheid van een partijwet. Ik heb me nergens uitgesproken als een voorstander van een dergelijke wettelijke regeling. Wanneer Boukema en Lammers zich hierbij op mijn artikelen baseren, is er sprake van een — ongetwijfeld te goeder trouw begane — onjuiste interpretatie van de tekst. Van alle uitspraken in de bedoelde artikelen komt de volgende het dichtst bij een pleidooi voor een wettelijke regeling: „Zo men in Nederland ooit zou komen tot een wettelijke regeling van de status van de politieke partij, zou hierbij ongetwijfeld de kandidaatstelling moeten worden betrokken”.³

Ik geef toe dat die uitspraak tot misverstand aanleiding kan geven. Met die uitspraak werd echter slechts gepoogd het grote belang van de kandidaatstelling aan te geven. Men moet die uitspraak dan ook lezen: *indien* ooit wordt overgegaan tot een wettelijke regeling van de politieke partijen, dan moet daarbij *zeker* de kandidaatstelling worden betrokken. Nu het misverstand eenmaal de wereld in is geholpen, wil ik enkele opvattingen over dit probleem van de wettelijke regeling van partijen neerschrijven.⁴

Men heeft wel beweerd dat de wetgever zich afzijdig houdt totdat er ernstige misstanden optreden. De corruptie in Engeland leidde tot een wettelijke regeling van de partijfinanciering. Geknoei met de kandidaatstelling leidde in de Verenigde Staten tot de instelling van de wettelijk geregelde 'primary'. We zouden de nieuwe Westduitse partijwet kunnen zien als een resultaat van de 'misstand' in het Derde Rijk. Mag uit het ontbreken van een regeling voor partijen in Nederland worden afgeleid dat we hier geen misstanden op dit terrein kennen of hebben gekend? Ik betwijfel het. In ieder geval zijn er vele pleidooien gehouden voor de invoering van een dergelijke regeling, al lang vóór onze tijd. Reeds in 1865 sprak De Bosch Kemper zich hiervoor uit. Tussen de twee wereldoorlogen deden onder meer Struycken en Kappeyne van de Coppello voorstellen in die richting. Na de Tweede Wereldoorlog hebben tal van commissies zich met dit probleem beziggehouden. Er is uit dit alles geen wet op de politieke partijen voortgevloeid. Ook in de Proeve van een nieuwe Grondwet wordt geen aanbeveling ge-

a. 'De politieke partij en de selectie van kandidaten' in *Sociologische Gids*, jrg. 10, no. 5, sept.—okt. 1963, blz. 273—281;

b. 'Partijbestuur en fractie' in *Acta Politica*, jrg. I, 1965/1966, pp. 154—171;

c. 'De organisatorische structuur der Nederlandse politieke partijen' in *Acta Politica*, jrg. II, afl. 4, 1966/1967, pp. 265—296.

³ In het artikel, vermeld onder a. in noot 2, p. 281.

⁴ Hierbij zullen geen bronvermeldingen worden gegeven. Het zijn een aantal opmerkingen en opvattingen, die uiteraard mede beïnvloed zijn door auteurs van verschillende boeken en artikelen, door samenstellers van verscheidene rapporten en door discussies met deelnemers aan een aantal werkcolleges, zowel aan de Universiteit van Amsterdam als aan de Universiteit van Jeruzalem.

daan tot een wettelijke erkenning van de politieke partijen. Dit betekent echter niet dat men geen oog heeft voor de belangrijke functies die de politieke partijen, zeker sinds de invoering van de evenredige vertegenwoordiging, in het Nederlandse staatsbestel vervullen. In feite wordt bij de interne regeling van de vertegenwoordigende lichamen wél rekening gehouden met de realiteit van het bestaan van de politieke partij. Een enkel voorbeeld: in de *Handelingen* wordt achter de naam van de spreker de partij vermeld waartoe hij behoort. Men zou kunnen spreken van een breuk tussen realiteit en wet of, zoals Schlichting het eens met betrekking tot de legale status van de politieke partij heeft uitgedrukt: er is een levende werkelijkheid, waar de wet volkomen langs heen gaat.

Bezitten de partijen een publiekrechtelijk karakter? Vooral juristen hebben zich met deze vraag beziggehouden. Men redeneert dan vanuit de onmisbare functies van de partijen voor de werking van het staatsbestel, waarbij gewoonlijk de grootste nadruk wordt gelegd op het stellen van kandidaten voor het parlement. Boukema gaat uitvoerig op dit probleem in. Zijn conclusie luidt:

— Gezien hun functie zou men dan ook de politieke partijen meer een publiekrechtelijk dan een privaatrechtelijk karakter willen toekennen. Anderzijds zijn formeel de partijen geen staatsorganen. Hun wilsuitingen zijn door het recht niet met die van de staat gelijkgesteld. Aan de politieke partijen is geen monopoliepositie voor wat betreft de vertegenwoordiging van het volk gegeven en hun rechtsvorm is voornamelijk in het privaatrecht, niet in het publiekrecht geregeld. (14).

Maar zelfs als men tot de slotsom zou komen dat de partijen een publiekrechtelijk karakter bezitten en zelfs als men op die basis zou besluiten tot de wenselijkheid van een wettelijke regeling van de politieke partijen, heeft men nog niet de problemen opgelost. In feite beginnen de problemen dan pas: wat voor bepalingen moet een dergelijke wet bevatten?

In de eerste plaats zal men het begrip 'politieke partij' moeten omschrijven. Er bestaan tientallen definities van een politieke partij, die onderling sterk uiteenlopen. Het is belangrijk welke omschrijving men in een eventuele partijwet zou hanteren, omdat in de omschrijving al essentiële voorwaarden verborgen kunnen liggen. Zo zijn er nogal wat definities die, ter onderscheiding van de pressiegroep, de nadruk erop leggen dat de politieke partij een maatschappijbeeld moet hebben dat het gehele terrein van het overheidsbeleid omvat. Iets in deze geest vinden we b.v. in het Eindrapport van de Staatscommissie Donner waar als 'essentieel vereiste' wordt gesteld 'dat een politieke partij een algemeen standpunt dient in te nemen ten aanzien van de lijnen, waarnaar wetgeving en bestuur in een Staat moeten verlopen'.

Naar mijn mening zou een dergelijke omschrijving onaanvaardbaar zijn. Waarom zouden automobilisten, studenten of ouden-van-dagen het recht ontzegd moeten worden zich als politieke partij te organiseren wanneer zij menen in die organisatie-vorm hun belangen te moeten verdedigen? Men kan hoogstens aanvoeren dat dit *politiek* ongewenst is. Maar dan moet men dit met politieke middelen bestrijden en niet met juridische. Wanneer men al tot een partijwet komt, zal aan iedere groep de vrijheid moeten worden gelaten zich als politieke partij te constitueren.

Die vrijheid moet ook bestaan voor wat wel wordt aangeduid als 'niet-democratische partijen'. Ook hier geldt dat, voor zover men dergelijke groepen onwenselijk acht, ze met politieke middelen moeten worden bestreden.⁵ Ik zie wel in dat dit risico's met zich brengt, maar men moet niet de gevaren onderschatten die de mogelijkheid tot het verbieden van politieke partijen kan inhouden. Moet aan de rechters de bevoegdheid worden gegeven een politieke partij onwettig te verklaren? Dat lijkt me, om verschillende redenen, een weinig aantrekkelijk idee. Dit probleem kan ook worden gesteld in de vorm van de volgende vraag: wat is een *erkende* partij? Het antwoord op die vraag zou bij een eventuele wettelijke regeling van de politieke partij naar mijn mening moeten luiden: iedere groep die zich als politieke partij aandient is een erkende partij.

In de vakliteratuur worden een aantal terreinen opgesomd die zich zouden lenen voor een wettelijke regeling. In de eerste plaats de interne organisatie. De Westduitse Grondwet schrijft voor dat die interne organisatie in overeenstemming moet zijn met democratische beginselen. Een dergelijke vage uitspraak is natuurlijk voor velerlei interpretaties vatbaar en is dan ook op verschillende manieren geïnterpreteerd. Over enkele punten is men het echter wel eens geworden: een kleine minderheid mag niet haar wil opleggen aan de gehele partij; binnen de partij moet vrije meningsuiting bestaan; de partijleden moeten de beslissingen van de partij kunnen beïnvloeden. Hiermee heeft men evenwel de vaagheid van dit grondprincipe van de Westduitse Grondwet niet overwonnen, want elk van de genoemde punten is op zijn beurt weer voor verschillende interpretaties vatbaar.

In de Westduitse partijwet van 1967 is een poging gedaan (Zweiter Abschnitt. Innere Ordnung, par. 6 t/m 16) deze eis van overeenstemming met democratische beginselen nader uit te werken. Zo lezen we in par. 9 dat de ledenvergadering het hoogste orgaan is. Ik geloof niet

⁵ De 'Wet tot regeling en beperking der uitoefening van het recht van vereniging en vergadering' geeft overigens al een aantal regels, die ook voor de politieke partijen gelden.

dat er enige partij ter wereld bestaat waar dat niet zo 'geregeld' is. Voor zo'n uitspraak hebben we echt geen partijwet nodig.

Deze 'Zweiter Abschnitt' bevat echter niet uitsluitend dergelijke regels. Er is een aantal bepalingen die de moeite van het overwegen zeker waard zijn. Zo wordt voor vertegenwoordigende lichamen binnen de politieke partij een maximale zittingsduur bepaald. Een tweede voorbeeld: het aantal niet-gekozen leden met stemrecht in besturen en andere partij-organen is aan een maximum gebonden. Natuurlijk kan men nog twisten over de gewenste omvang van die maxima. In de Westduitse partijwet is die maximale zittingsduur bepaald op twee jaar (waarna dus nieuwe verkiezingen moeten worden gehouden) en het aantal niet-gekozen stemgerechtigde leden is vastgesteld op maximaal 20%. Ik betwijfel of men met dit soort regels kan komen tot een werkelijke zeggenschap van de leden over de partij-aangelegenheden. De macht van de 'establishment' binnen de partijen is zeer groot. De bepalingen uit de reglementen van de Nederlandse politieke partijen wekken soms de indruk geschreven te zijn om de invloed van het gewone partijlid te minimaliseren.⁶ Regels over een maximale zittingsduur van partij-organen en over een maximum aantal niet-gekozen stemgerechtigde leden zouden mogelijk de macht van de 'establishment' enigszins beknotten.

Een bijzonder aspect van de interne organisatie is de regeling voor de kandidaatstelling. De wijze van kandidaatstelling is van groot belang. In Nederland bezitten miljoenen personen het passief kiesrecht, maar in het stemhokje heeft de kiezer slechts de keuze uit enkele honderden kandidaten. Hier is sprake van een selectie-proces, dat door de politieke partijen wordt uitgevoerd.

Dit selecteren van kandidaten wordt dikwijls als de belangrijkste functie van de politieke partij beschouwd. De partijen bepalen in feite welke personen in de Kamer zullen komen. Wanneer de kandidatenlijsten bekend zijn gemaakt, kan men reeds vóór de verkiezingen in grote lijnen nagaan uit welke personen de nieuwe Kamer zal bestaan. Anders uitgedrukt: het electoraat bepaalt de zetelverdeling, de partijen bepalen wie op die zetels plaats zullen nemen. Het instituut van de voorkeurstem heeft in de realiteit zo weinig betekenis, dat we het hier rustig kunnen verwaarlozen.

In theorie kan men trachten deze zaak te verdedigen door er van uit te gaan dat de politieke partijen, *dus* de partijleden en *dus* het electoraat bepalen wiens naam op de kandidatenlijst komt te staan. In twee opzichten gaat dit niet op.

In de eerste plaats kan men het totaal der partijleden niet gelijkstellen

⁶ Vergelijk het artikel, vermeld onder c. in noot 2.

aan het electoraat. Slechts een zeer klein gedeelte van het electoraat — minder dan 10% — is lid van een politieke partij. Indien men al meent dat de partijleden geheel of grotendeels de kandidatenlijsten samenstellen, dan nog vormen zij slechts een zeer klein gedeelte van het electoraat.

In de tweede plaats zijn het de partijleden niet die de kandidatenlijsten samenstellen. Het is altijd een kleine groep uit de centrale partij-organen die de uiteindelijke zeggenschap hebben, naar mijn schatting minder dan 1% van het totale partij-lidmaatschap.⁷ Dit geldt ook voor de enkele Nederlandse partijen die in één of andere vorm een referendum onder de partijleden houden over de samenstelling van de kandidatenlijsten. Ook dan bestaan er voor de centrale partijleiding verschillende manieren om haar zin, eventueel tegen de wens van de partijleden in, door te drijven: het kan zijn dat de partijleden bij het referendum een 'advies' van de partijleiding voorgelegd krijgen, welk advies zeer moeilijk te wijzigen is of dat slechts op ondergeschikte punten — bv. de onderste namen op de lijst — te wijzigen is; of de centrale partijleiding wijst een aantal 'definitieve plaatsen' aan, waaraan niets meer kan worden veranderd, ook niet door de partijleden; of de centrale partijleiding kan van de door de partijleden opgestelde lijst afwijken indien dat 'dringend geboden' is of 'op grond van zeer bijzondere omstandigheden'.⁸ Deze in feite bestaande, beslissende bevoegdheid van de centrale partijleiding wordt verdedigd op grond van de eisen die aan de samenstelling van de fractie moeten worden gesteld. Zo dient de fractie evenwichtig te zijn samengesteld (bv. de verdeling van specialisten voor buitenlandse zaken, defensie, onderwijs, economische zaken, enz.). Daarom moet de samenstelling van de kandidatenlijsten, zeker voor wat de verkiesbare plaatsen aangaat, centraal worden geregeld.

Ik wil hier nu niet op de mérites van dat argument ingaan — het is inderdaad een probleem — maar ik vraag me af of het nu zo noodzakelijk is om met rekenkundige en terminologische foefjes in de verschillende reglementen van kandidaatstelling de schijn te wekken alsof de partijleden de kandidatenlijsten samenstellen.

Moet er nu een wettelijke regeling komen voor de kandidaatstelling? Als men al zou besluiten tot een partijwet, dan is het uitgesloten dat men aan het probleem van de kandidaatstelling voorbij zou kunnen gaan. De wetgever zal dan een keuze moeten doen tussen de twee strijdende polen op dit terrein: zeggenschap van de partijleden of beslis-

⁷ Vergelijk het artikel, vermeld onder a. in noot 2.

⁸ Deze voorbeelden zijn ontleend aan de in ieder geval in 1963 nog voor resp. PvdA, KVP, CHU en ARP geldende reglementen. Zie het artikel, vermeld onder a. in noot 2.

singsbevoegdheid van de centrale partijleiding.⁹

Tenslotte nog twee punten die eventueel in aanmerking zouden komen voor een wettelijke regeling, de positie van de fractie(leden) en de partij-financiering.

De fractieleden zijn kandidaat gesteld door de politieke partijen, maar gekozen door de kiezers. We hebben hierboven al gezien dat slechts een zeer gering deel van de kiezers lid is van een partij en dat zelfs het geringe aantal partijleden geen beslissingsbevoegdheid heeft bij de kandidaatstelling. Het zou naar mijn mening dan ook onaanvaardbaar zijn indien de fractieleden zich in de eerste plaats beschouwden als vertegenwoordigers van hun partij. Men zou hierbij eventueel een beroep kunnen doen op art. 88 Grondwet ('De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk') hoewel dit artikel oorspronkelijk de bedoeling had aan te geven dat de Kamerleden niet langer de provincies vertegenwoordigden.

In dit verband is ook art. 96 Grondwet belangrijk: 'De leden stemmen zonder last of ruggespraak met hen, die benoemen'. Boukema geeft een interessante uiteenzetting van de betekenis van dit artikel voor de relatie tussen fractie en partij (pp. 14-18, verg. pp. 5-7).

Het is zonder meer duidelijk dat er een binding bestaat tussen fractie(leden) en partij. Het individuele fractielid bindt zich al voor zijn verkiezing aan beginselprogramma en/of verkiezingsprogramma. In de meeste Nederlandse partijen is de formele onderschrijving van die programma's een voorwaarde om kandidaat te worden gesteld.

Het probleem is niet dát er een band bestaat tussen fractie en partij, maar hoe die binding is of *dient te zijn*. Naar aanleiding van een onderzoek naar deze binding bij zes Nederlandse partijen in het najaar van 1964 kwam ik tot de conclusie dat er een sterke binding tussen partij en fractie bestaat en dat het partijbestuur op vorming en beleid van de fractie een grote invloed heeft.¹⁰

Een wettelijke regeling van deze binding is een hachelijke aangelegenheid. Tussen fractie en partijbestuur bestaat gewoonlijk een spanning, welke voortvloeit uit verschillen in functies, in verantwoordelijkheden en in de omstandigheden waaronder men werkt. Zou bij een wettelijke regeling van deze verhouding door de Tweede Kamer — bestaande uit fracties! — de keuze ten gunste van de fractie of van partij (moeten) zijn?

Boukema laat doorschemeren (pp. 5-7) dat een grondwettelijke erkenning van de politieke partijen de positie van de volksvertegenwoordiger gemakkelijk zou kunnen aantasten. Die kans bestaat ongetwijfeld, maar

⁹ Het in de Verenigde Staten ontwikkelde systeem van 'primaries' lijkt me voor de Nederlandse situatie zo ongeschikt, dat ik er hier niet op inga.

¹⁰ Zie het artikel, vermeld onder *b.* in noot 2.

men moet hierbij wel rekening houden met de samenstelling van het lichaam dat over een dergelijke regeling zou moeten beslissen.

Nog een enkele opmerking over de partij-financiering. Hierbij kunnen twee problemen worden onderscheiden: dat van eventuele overheids-subsidies en dat van de controle op de partij-financiering.

Vooral de laatste tijd worden er pleidooien gehouden voor het verstrekken van subsidies aan politieke partijen. Wanneer men ervan uitgaat dat de partijen een belangrijke functie in de samenleving uitoefenen, is het niet vreemd dat die organisaties subsidie zouden ontvangen. Hiervoor is m.i. geen wettelijke regeling voor de politieke partijen nodig. Hoewel op zichzelf interessant en belangrijk, valt het probleem van de subsidieverlening dan ook buiten het kader van dit artikel.

Anders ligt het met de controle op de partij-financiering. Een centrale controle op de financiering van alle politieke partijen zal niet zonder een dwingend wettelijk voorschrift tot stand kunnen worden gebracht. Gezien de grote betekenis van de politieke partijen voor ons politiek bestel lijkt mij de eis tot openbaarheid van de financiën gerechtvaardigd. Het electoraat heeft er recht op te weten door wie en op welke wijze een partij financieel wordt gesteund. Enkele partijen geven reeds op vrijwillige basis opening van zaken.

Het is echter aanzienlijk eenvoudiger om de eis tot financiële openbaarheid rechtvaardig te vinden dan om een regeling te ontwerpen die dit mogelijk maakt. Moet de overheid die controle verzorgen (bv. de Rekenkamer)? In hoeverre kan financiële controle effectief zijn, in het bijzonder voor partijen die in dit opzicht iets te verbergen hebben? Is het mogelijk één regeling te vinden die niet discrimineert tussen de verschillende partijtypen die we in Nederland kennen? En misschien nog wel de belangrijkste vraag: wat zal de sanctie zijn bij een eventuele overtreding (niet verstrekken van gegevens, verstrekken van onjuiste gegevens)? Politieke sancties zoals het ontnemen van zetels in vertegenwoordigende lichamen of verbod om kandidaten te stellen lijken me volstrekt uitgesloten en ongewenst (en waarschijnlijk niet zonder wijziging van de Grondwet mogelijk).

In het voorafgaande komen de aarzelingen over de wenselijkheid van een wettelijke regeling van de politieke partijen wel voldoende naar voren. Zou ik op dit ogenblik worden gedwongen met een ja of nee te antwoorden, dan zou ik afwijzend oordelen. Op een aantal gebieden van de organisatorische structuur van de partijen kan men spreken van misstanden, maar ik geloof niet dat hieraan veel te veranderen valt door een partijwet. Dit én de mogelijkheden van misbruik van een dergelijke wet om politiek ongewenste organisaties uit de volksvertegenwoordiging te weren, vormen de basis van mijn afwijzing.

Wèl zou men misschien kunnen overwegen van de politieke partijen

te eisen dat zij bepaalde zaken openbaar maken. Hierbij kan worden gedacht aan:

— Een reglement voor de interne organisatie, waarbij eventueel kan worden geëist welke zaken moeten zijn geregeld, bv. de eisen die gesteld worden aan de toetreding tot de partij, het royement van leden, samenstelling van de verschillende partij-organen (hoeveel leden worden er gekozen en hoeveel leden zitten er *qualita qua* in?), functies en bevoegdheden van de verschillende partij-organen, regeling van de verhouding partij-fractie.

— Een reglement op de kandidaatstelling, zowel voor de Tweede Kamer als voor de Provinciale Staten en gemeenteraden.

Bij deze reglementen gaat het er niet om *hoe* een bepaalde politieke partij deze kwesties heeft geregeld, maar *dat* ze zijn geregeld. De politieke partijen zouden volledig vrij zijn van hun eigen zaken te regelen; het enige wat wordt geëist is, dat die reglementen bestaan en dat ze openbaar worden gemaakt. Voor de meeste partijen zou dit geen bezwaren opleveren: de reglementen zijn er, maar het is niet altijd eenvoudig ze te bemachtigen. Alleen zouden — al naar gelang de eisen — bepaalde punten in die reglementen moeten worden uitgewerkt.

Hiervoor zou het niet nodig zijn een partijwet te maken. De Kieswet stelt in art. G. 1 bepaalde eisen aan wat daar 'politieke groeperingen' wordt genoemd om te kunnen worden ingeschreven in het daarvoor bestemde register. De Kiesraad kan momenteel op drie gronden een dergelijk verzoek afwijzen. Hieraan zou een vierde kunnen worden toegevoegd, nl. het ontbreken van de bedoelde reglementen.

Ik heb van uitvoering van dit voorstel niet al te grote verwachtingen, maar het zou vooral door het openbaar maken van die stukken door de Kiesraad remmend kunnen werken op ongewenste bureaucratische machtsvorming binnen de partijen. Daarnaast zou het 't leven van de onderzoeker op het terrein van de organisatorische structuur der politieke partijen gemakkelijker maken.

BOEKBESPREKINGEN

KOOPMANS, L., *De beslissingen over de rijksbegroting*
Deventer (Kluwer) 1968. —166 p. f 17,50.

DREES JR., W. EN GUBBI, F. TH., *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*
Groningen (Wolters-Noordhoff) 1968. —343 p. f 17,90 (geb.).

Kort na elkaar verschenen in het najaar twee boeken, die de financieel-economische aspecten van het bestuursproces belichten.

Overheidsuitgaven in theorie en praktijk (Drees & Gubbi) is een inleiding op het specifieke terrein der overheidsuitgaven. Het proefschrift van Koopmans, *De beslissingen over de Rijksbegroting*, handelt over een belangrijk aspect van het uitgavenbeleid: het jaarlijks terugkerende proces van besluitvorming inzake de Rijksbegroting.

Beide publicaties sluiten voor het overgrote deel merkwaardig goed op elkaar aan zonder al te grote doublures.

De studie van Dr. L. Koopmans wil een 'poging tot een bestuurswetenschappelijke aanpak' zijn. De begrotingsopstelling wordt met name bekeken vanuit de vraagstelling hoe en waar worden de beslissingen over de rijksbegroting genomen. De methode van de schrijver om, alvorens tot een werkelijke bestuurswetenschappelijke doorlichting van een deel van het bestuursproces over te gaan, diverse benaderingen vanuit verschillende hulpwetenschappen te belichten, spreekt ons wel aan. Inherent aan een dergelijk aspect zijn echter alle problemen, die rond de bestuurskunde als afzonderlijke wetenschap steeds weer ter discussie staan. In de Inleiding (pag. 16) wordt dat ook onderkend: 'Bestudering van een onderdeel van het bestuursproces leidt er echter onvermijdelijk toe, dat men zich dient te verdiepen in onderwerpen behorende tot takken van wetenschap, waarin men niet deskundig is. Het is praktisch niet doenlijk kennis te nemen van alle disciplines die elk afzonderlijk hun licht laten schijnen over één bepaald aspect van het bestuursproces'. Koopmans is niet geheel ontsnapt aan dit, door hem zelf reeds signaleerde, gevaar. Het (politologisch-)economisch aspect heeft in de studie een enigszins zwaar accent gekregen. Deze indruk wordt waarschijnlijk mede bevestigd door het ontbreken, naast juridisch-, economische en politicologische gezichtspunten, van (andere) sociaal-wetenschappelijke benaderingswijzen. De keuze van Pen's strijdlusttheorie (een theorie van het onderhandelen, die neerkomt op een analyse van het onderhandelingsresultaat door dit te herleiden tot zekere data, die in feite van sociaal-psychologische aard zijn) had de afzonderlijke behandeling van sociaal-psychologische aspecten zeer wel kunnen rechtvaardigen. Dit zou misschien ook de plaats van deze strijdlusttheorie voor de niet-deskundige lezer nader hebben kunnen bepalen. Van de drie theoretische uitgangspunten waarop het onderzoek van Koopmans is gebaseerd (pluralistische conceptie van de overheid, beginsel van begrensde rationaliteit, strijdlusttheorie) zal hij met de waardering van het laatste de meeste moeite hebben. Dit houdt nauw verband met een ander probleem, dat waarschijnlijk inherent is aan elk (Nederlands) bestuurswetenschappelijk onderzoek: Verschillende bronnen zullen (als deze al openstaan voor de onderzoeker) veelal niet genoemd kunnen (mogen) worden in publicaties. Nagaan waar duidelijke feiten, waar hypothesen, waar 'theoretische onderbouw', hun invloed doen gelden, wordt voor de lezer daarmee moeilijk. Dit doet, hoe plausibel het totaal der bevindingen ook klinkt, aan de wetenschappelijke waarde van het onderzoek enige afbreuk. Deze laatste bezwaren worden door de schrijver beseft (bijv. Inleiding pag. 14, 15).