

Functies van politieke partijen

I. Lipschits¹

13

Op deze studiedag ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen gaan we ons bezighouden met het belang van politieke partijen. Het is wellicht zinvol eerst de vraag te stellen: wat is een politieke partij? Bestaat er een algemeen verschijnsel als de politieke partij? Met andere woorden: zijn er eigenschappen en kenmerken te vinden die ons in staat stellen organisaties te classificeren als politieke partijen, zodanig dat het ontbreken van die eigenschappen en kenmerken het mogelijk maakt van andersoortige organisaties - zoals belangengroepen, pressiegroepen, actiegroepen - te beweren dat het geen politieke partijen zijn?

Gewoonlijk wordt in de vakliteratuur getracht het begrip politieke partij te definiëren door zoveel mogelijk kenmerken ervan op te sommen. Het nadeel van deze aanpak is dat die definities soms wel verhelderend werken en juist zijn voor een bepaald land in een bepaalde periode - bijvoorbeeld de Amerikaanse politieke partijen in onze tijd of de Engelse politieke partijen in de negentiende eeuw - maar dat ze niet kunnen worden gehanteerd voor vergelijkende studies in tijd en/of plaats.

Ik heb gezocht naar een kenmerk waarin de politieke partij zich onderscheidt van alle andere organisaties en voor mij is dat het stellen van kandidaten voor een parlement. Ik geef de volgende omschrijving van het begrip politieke partij: Een politieke partij is een georganiseerde groep die als zodanig kandidaten stelt voor de verkiezing van een volksvertegenwoordigend lichaam.²

Bij deze omschrijving maak ik vier opmerkingen:

1. Volgens deze omschrijving bestaan politieke partijen alleen in politieke systemen met een gekozen volksvertegenwoordiging. Ik laat me daarbij nog niet uit over het democratische gehalte van een dergelijk systeem.
2. Er moet sprake zijn van een zekere graad van organisatie. Eén-

manslijsten, bijvoorbeeld, die geen ander resultaat hebben dan tegen betaling van duizend gulden per kiesdistrict de ego te strelen door de familienaam gedrukt te zien op de kieslijst, beschouw ik niet als de lijst van een politieke partij.

14

3. De georganiseerde groep moet als zodanig kandidaten stellen. Het komt regelmatig voor dat binnen een politieke partij groepen actief zijn om de namen van bepaalde personen geplaatst te krijgen op de kandidatenlijst: groepen van vakbondsleden, vrouwen-groepen, jongerengroepen, vroeger ook radio-omroepen. Deze pressiegroepen binnen de politieke partij stellen niet zelf officieel kandidaten en ze zijn dus ook niet zelf politieke partijen.

4. De omschrijving maakt vergelijkende studies van politieke partijen in tijd en/of plaats mogelijk. Hierbij moet men zich uiteraard - zoals bij iedere vergelijking - rekenschap geven van de verschillen in tijd en plaats. Er bestaan nogal verschillen tussen bijvoorbeeld Franse en Amerikaanse politieke partijen of tussen de CPN nú en de CPH uit de jaren '20 en '30. Bovendien moeten we ons bewust zijn dat politieke partijen geen monolithische eenheden zijn. Duverger onderscheidt aan de basis *électeurs*, *sympathisants*, *adhérents* en *militants*.³ En daarboven kunnen nog niveaus worden toegevoegd: het middenkader, de nationale besturen, de parlementaire fracties, de ministers.

Tot zover de vier opmerkingen bij de gegeven omschrijving van het begrip politieke partij.

Uiteraard doen politieke partijen méér dan alleen maar het selecteren van kandidaten voor volksvertegenwoordigende lichamen. Zij vervullen daarnaast verschillende andere functies, die echter óók door andersoortige groepen worden vervuld.

Zo spelen politieke partijen een belangrijke en vaak doorslaggevende rol bij de selectie - afgezien van de parlementariërs - van andere delen van de politieke elite. Voor de Nederlandse situatie zijn benoemingen van Commissarissen van de Koningin en van burgemeesters, maar ook de aanwijzing van ministers duidelijke voorbeelden. Volgens Friedrich is de selectie van de politieke elite de belangrijkste functie van de politieke partij: 'the function of providing for the succession of rulers or governors'. Het zijn volgens Friedrich de politieke partijen die voorzien in de 'leaders for the government of the community' en zij trachten van hun leiders de heersers van het systeem te maken.⁴ Friedrich redeneert vooral vanuit een tweepartijensysteem, maar ook in multi-partijensyste-

men kan men dergelijke geluiden horen, bijvoorbeeld het meerderheidsstreven in bepaalde progressieve kringen.

Een derde functie is die van het geven van 'voorlichting' aan de gekozenen en aan de rest van de politieke elite. Ik zeg dit wat neutraler dan ik het eigenlijk bedoel. In sommige gevallen bestaat de neiging om 'voorlichting' te vertalen met 'instructie' en dan ontstaan er problemen tussen bijvoorbeeld partijbestuur en fractie of tussen partijcongres en ministers. We weten sinds enkele jaren dat partijcongressen geen straaljagers kopen. Een vierde - en voor mij belangrijkste - functie is die van de representatie van het electoraat. Zonder politieke partijen is een vertegenwoordigende democratie niet mogelijk. Democratie zonder representatie is directe democratie, met alle gevaren van dien.

15

Een hiermee samenhangende functie is het kanaliseren van de meningen. Onder de bevolking leven tal van verschillende wensen, waarden en denkbeelden. In deze chaos van individuele opvattingen moet - voor een goed verloop van het politieke proces - ordening worden gebracht; die opvattingen moeten worden gekanaliseerd en gebundeld tot enkele brede stromen. Bij het selecteren en prioriteren van problemen spelen politieke partijen een belangrijke rol. Ook als er nieuwe waarden ontstaan - abortus, euthanasie - moeten deze in de gemeenschap worden geïntegreerd. De politieke partijen wachten overigens niet passief af welke meningen zich vormen; zij zijn ook actief bij de meningsvorming.

Door het vervullen van deze functie vindt een integratie plaats van zowel de verschillende meningen als van de verscheidene bevolkingsgroepen die die meningen aanhangen. Vandaar dat men ook wel spreekt van de functie van integratie.

Een zesde functie is het bepalen of mede bepalen van het overheidsbeleid. Een politieke partij is niet een doel op zichzelf, maar een middel om een doel te bereiken: om bepaalde waarden te realiseren. De politieke partij streeft naar macht om het overheidsbeleid op z'n minst te beïnvloeden, maar zo mogelijk te bepalen.

Een zevende functie is de '*brokerage function*', de politieke partij als makelaar. Het gaat hierbij om het voorzien in persoonlijke behoeften, het verlenen van diensten aan individuen van wie de partij hoopt, verwacht of eist dat zij in ruil daarvoor de partij zullen steunen. De uitoefening van deze functie is het duidelijkst waarneembaar in immigratielanden. Zoals, een eeuw geleden, het verstreken van dekens in de Amerikaanse samenleving, of in het zeer recente verleden het verzorgen van woonruimte in de Israëli-

sche samenleving. Ook hier is sprake van een integratiefunctie. Deze functie wordt niet uitsluitend in immigratielanden uitgeoefend. Het zou wellicht interessant zijn na te gaan hoe en in welke mate de politieke partijen in het sterk verzuilde Nederland deze functie hebben uitgeoefend. Ook daar was sprake van integratie, maar dan wel integratie binnen de afzonderlijke zuilen.

Zeven functies heb ik genoemd. Op enkele daarvan wil ik wat dieper ingaan.

16

Wat betreft de selectie van kandidaten beperk ik me tot de Nederlandse situatie en tot de Tweede Kamer. Uit de miljoenen burgers die het passief kiesrecht bezitten selecteren de politieke partijen er enkele honderden en uit die voorgelegde selectie mag het electoraat 150 leden van de Tweede Kamer kiezen. Door dit selectieproces schuiven de politieke partijen zich als het ware tussen kiezers en gekozenen, tussen vertegenwoordigden en vertegenwoordigers. De aan het electoraat voorgelegde lijsten met namen zijn rangorde-lijsten. En hoewel de kiezers bij het uitbrengen van hun stem het recht en de mogelijkheid bezitten die rangorde te doorbreken, wordt daarvan slechts in zeer geringe mate gebruik gemaakt. De rangorden op de kandidatenlijsten bepalen voor ruim 90% wie in de Kamer komen. De kiezers bepalen de grootte van de verschillende fracties, de partijen bepalen wie er in de fracties zitting zullen nemen.

Die machtspositie bezitten de politieke partijen sedert de invoering van het stelsel van Evenredige Vertegenwoordiging. In de jaren '30 is in de RKSP in alle ernst het voorstel gedaan de Tweede Kamer te laten samenstellen door de partijbesturen nadat via een volkstelling of enquête was vastgesteld wat het aandeel van iedere politieke partij was.⁵ Ook toen al een wat driest voorstel, maar het zegt wel iets over de macht van de politieke partijen bij de samenstelling van de Tweede Kamer.

Hoe maken de politieke partijen van die macht gebruik? Laten we eerst eens kijken naar de beroepscategorieën van de huidige leden van de Tweede Kamer op het moment dat ze lid werden van dit orgaan. Het Parlementair Documentatiecentrum uit Leiden heeft mij 150 biografietjes toegezonden en daaruit heb ik wat gegevens gehaald. De meest recente wijzigingen - bijvoorbeeld het overlijden van het Kamerlid Duinker - waren nog niet verwerkt.⁶

Ik heb de beroepen in categorieën bijeengegaaard. Ik geef die categorieën in kwantitatieve volgorde, de grootste voorop.

In de eerste plaats de quataire sector. In navolging van anderen heb ik in deze sector geplaatst alle ambtenaren - inclusief onderwijs en krijgsmacht - personen afkomstig uit maatschappelijke organisaties en uit de politieke partijen zelf (partijfunctionarissen) en eveneens de bekleeders van overheidsambten als burgemeesters en wethouders. In deze sector passen niet minder dan 105 leden van de Tweede Kamer, dat wil zeggen 70% van het totaal. Ter vergelijking: het CBS schatte in 1975 dat 18 à 19% van de beroepsbevolking in de quataire sector werkzaam was.⁷ Wanneer we uit deze sector degenen halen die aangeven in hun beroeps carrière als docent aan een onderwijsinstelling werkzaam te zijn geweest, dan kom ik op 38 leden van de Tweede Kamer, dat wil zeggen 25% van het totaal. Dit gegeven - plus het feit dat ook minister Deetman uit de onderwijswereld komt⁸ - maakt het wat moeilijk te blijven beweren dat ze in Den Haag geen verstand hebben van onderwijszaken.

De tweede categorie in grootte omvat de parlementariërs die geen beroep hadden of waarvan het laatste beroep onbekend is. In deze rubriek vallen 22 Kamerleden of 15% van het totaal. Er zijn twee oorzaken waardoor deze rubriek in dit onderzoekje zo hoog uitvalt. In de eerste plaats wordt in het Leidse systeem niet gewerkt met het beroep huisvrouw, zodat voor nogal wat vrouwelijke Kamerleden geen beroep wordt vermeld. In de tweede plaats blijkt de neiging toe te nemen aan dergelijke onderzoeken niet deel te nemen om principiële redenen, namelijk het beschermen van de privacy. In die gevallen is het beroep gewoon onbekend.

De derde categorie omvat de personen die vóór hun lidmaatschap van de Tweede Kamer werkzaam waren in het bedrijfsleven. Dat waren er 15, dat wil zeggen 10% van het totaal. Naast enkele mensen uit bedrijfskaders vinden we daar ook een landbouwer, een bankwerker (PvdA), een banketbakker (VVD).

In de vierde en laatste categorie heb ik de mensen geplaatst die vóór zij lid werden van de Tweede Kamer een vrij beroep uitoefenden. Dat zijn er acht ofwel 5% van het totaal. Ik heb die rubriek maar wat ruim genomen: naast een paar praktizerende advocaten ook een doktersassistente en wat mensen die bij één van de massa-media hadden gewerkt.⁹

Wanneer we de derde en de vierde categorie samenvoegen (bedrijfsleven en vrije beroepen) komen we op een totaal van 15%, terwijl volgens het CBS in 1975 ongeveer 80% van de beroepsbevolking daar werkzaam was.¹⁰ Ik noemde zoëven ook de cijfers

voor de quataire sector: 70% van de leden van de Tweede Kamer tegen 18 à 19% van de beroepsbevolking in 1975.¹¹

18 Nu weet ik wel dat we niet moeten of zelfs niet mogen stellen dat de samenstelling van de Tweede Kamer een getrouwe afspiegeling dient te zijn van de samenstelling van de beroepsbevolking. Maar hier mag toch wel van enige scheefgroei gesproken worden. Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is de non-activiteitsregeling voor de ambtenaar. Niemand anders beschikt over zo'n goede regeling met garantie van salaris en behoud van dienstverband bij toetreding tot de Tweede Kamer. Hoe gemakkelijk de beschikbaarstelling van de ambtenaar voor het parlementaire ambt ook is, de politieke partijen mogen zich daar niet zo maar bij neerleggen. Grotere inspanning van de politieke partijen is gewenst om meer mensen uit het bedrijfsleven en uit de vrije beroepen op verkiesbare plaatsen op hun kandidatenlijsten te krijgen. Hoe groot mijn waardering ook is voor de maatschappelijke ervaring opgedaan door leden van de quataire sector, een belangrijker aandeel van anderen, met een andere maatschappelijke ervaring, in het werk van de Tweede Kamer is wenselijk.

Nu ik toch begonnen ben met het opstellen van een wensenlijstje: het zou goed zijn als er wat minder specialisten en wat meer generalisten door de politieke partijen op verkiesbare plaatsen zouden worden gezet. Uit de Parlementsenquête van 1979 blijkt dat de leden van de Tweede Kamer van oordeel waren dat deskundigheid op een specifiek beleidsterrein en partij-politieke activiteiten de belangrijkste factoren waren geweest bij hun kandidaatstelling.¹² Wie de moeite neemt af en toe de Handelingen te lezen en plenaire vergaderingen van de Tweede Kamer te bezoeken, wie het nieuws over de Tweede Kamer in de media volgt, komt zeker onder de indruk van de specialistische kennis van de parlementariërs. Zonder te willen vervallen in de kritiek dat in de Tweede Kamer uitsluitend wordt gediscussieerd over het tweede cijfer achter de komma, mis ik toch wel eens een wat meer generalistische aanpak. Het systeem van de Uitgebreide Commissie Vergaderingen is ook al niet zo bevorderlijk voor die aanpak en werkt compartimentalisering in de hand. Kamerleden worden in een bepaalde aangelegenheid in sterke mate afhankelijk van de betrokken specialist in hun fractie, waardoor in de fractie niet zo vaak een politieke discussie ontstaat als wellicht wenselijk zou zijn. Een ander gevaar van dit specialisme is de mogelijke verstrenging

ling met de vierde en de vijfde macht, de ambtenaren en de presiegroepen. Het meest duidelijke en vaak genoemde voorbeeld is het Groene Front. De belangenorganisaties op agrarisch gebied, de ambtenaren van het departement van Landbouw en Visserij en de landbouwdeskundigen in de Tweede Kamer vormen één Groen Front, waarvan het lidmaatschap door alle partijen heen loopt. Deze figuur is niet bevorderlijk voor een onafhankelijke meningsvorming in het parlement.

Het dicht aanleunen van specialisten uit de Tweede Kamer tegen de ambtenaren werkt ook een versterking van het monisme in de hand bij de regeringsfracties. Uiteraard is dit niet de enige oorzaak van de versterking van het monisme en de daarmee gepaard gaande verzwakking van dualistische trekken in ons staatsbestel. Ook de uitvoerige regeerakkoorden spelen hierbij een belangrijke rol, zeker - zoals bij de laatste kabinetsformatie is gebeurd - als de regeringsfracties in spe mede-auteur zijn en daardoor een sterke mede-verantwoordelijkheid bezitten voor de uitvoering van die akkoorden. De naar mijn mening gewenste grotere onafhankelijkheid van fracties ten opzichte van kabinet en ambtenaren komt dan in de knel. Men vergelijk eens het principieel dualistische standpunt van de ARP met de huidige monistische instelling van het CDA.

De samenstelling van de fractie hangt nauw samen met de wijze waarop in de partij de kandidaatstelling is geregeld. Die samenstelling van de fractie zou zodanig moeten zijn dat de gekozenen zowel individueel als gezamenlijk voldoen aan zekere eisen van een evenwichtige spreiding naar maatschappelijke ervaring, beroepscategorieën en specialisatie. Wil men aan deze eisen voldoen voor de verkiesbare plaatsen op de kandidatenlijst, dan zullen de politieke partijen de kandidaatstelling niet volledig gedecentraliseerd kunnen laten plaatsvinden. Hoe groot men de waarde van de democratiseringsgedachte ook vindt, uiteindelijk dient een centraal orgaan van de partij over een adequate mate van beslissingsmacht te beschikken om te komen tot een evenwichtige verdeling van althans de verkiesbare plaatsen op de kandidatenlijst. Ons kiesstelsel is niet een districtenstelsel, maar een stelsel van Evenredige Vertegenwoordiging voor het gehele land. Daarom beschikken we over de mogelijkheid van nationale kandidatenlijsten en wanneer van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, is een zekere mate van gecentraliseerde kandidaatstelling wenselijk.

Volledigheidshalve vermeld ik nog dat dit een ander probleem is dan de vraag of de procedure van kandidaatstelling bij wet moet worden voorgeschreven. Elzinga¹³ houdt een onderbouwd pleidooi voor de invoering van een verplicht kandideringsreferendum - waarbij hij trouwens oog heeft voor de noodzaak van een zekere macht voor centrale partij-organen.¹⁴ Ik ben geen voorstander van een bij wet voorgeschreven procedure van kandidaatstelling, omdat ik vind dat de wetgever zich niet moet bemoeien met de mate van interne partij-democratie. Misschien is het wèl te overwegen om voor inschrijving in het register van politieke partijen bij de Kiesraad de eis te stellen dat er een reglement voor de kandidaatstelling moet zijn en om dat reglement dan ook openbaar te maken.

Twee andere functies van politieke partijen die ik noemde zijn die van representatie en die van beïnvloeding van het overheidsbeleid. Zoals bij de kandidaatstelling de politieke partij zich schuift tussen volk en volksvertegenwoordiging, zo schuift de politieke partij zich bij de representatie tussen volk en overheid. Er is wel eens een discussie gevoerd over de vraag of een parlamentslid het volk dan wel zijn partij vertegenwoordigt. Ik omzeil dat probleem door te beweren dat het parlamentslid zowel het volk als zijn partij vertegenwoordigt. Ongeveer 90% van de uitgebrachte stemmen gaat naar de lijstaanvoerder, uit welk gegeven de conclusie mag worden getrokken dat de kiezer zich door politieke partijen en niet door personen laat vertegenwoordigen.¹⁵ Omgekeerd lijkt het mij onwenselijk als parlamentsleden zich uitsluitend beschouwen als vertegenwoordigers van hun partij. Maar ik geef onmiddellijk toe dat we in een partijendemocratie en niet in een kiezersdemocratie leven.

In het begin van mijn verhaal heb ik beweerd dat - in ieder geval op nationaal niveau - geen democratie mogelijk is als het niet een vertegenwoordigende democratie is. In die vertegenwoordigende democratie hebben de politieke partijen in al hun geledingen de taak het overheidsbeleid te vormen of mede te vormen. Het zijn echter niet alleen de politieke partijen die die invloed uitoefenen. Tal van andere organisaties en groeperingen pogen dat te doen: belangengroepen, pressiegroepen, actiegroepen. Maar uitgaande van de gegeven omschrijving van het begrip politieke partij bestaat er op dit punt een wezenlijk verschil tussen de politieke partij en alle andere groepen, namelijk dat de politieke partij dit doel

tracht te verwezenlijken door de vorming van een eigen fractie in de volksvertegenwoordiging.

Is het juist wanneer een politieke partij daarnaast ook als actiegroep optreedt? Op die vraag heb ik niet een duidelijk antwoord. Voor politieke partijen die de vertegenwoordigende democratie niet als het middel zien om hun doelstellingen te realiseren is het geen probleem. Voor die partijen is de volksvertegenwoordiging een agitatie-terrein, een aanvulling op de op straat gevoerde acties. Voor de andere partijen, die de vertegenwoordigende democratie niet slechts als middel maar ook als doel zien, liggen hier problemen. Zij kunnen sympathie hebben voor bepaalde acties, zelfs aan acties deelnemen. Maar in hun relaties tot de buitenparlementaire acties en buitenparlementaire actiegroepen dienen zij naar mijn mening de nodige voorzichtigheid in acht te nemen. Hoe hachelijk die relaties kunnen zijn, bewijst de uitspraak van de secretaris van het IKV op de massale demonstratie van oktober 1983 dat de ruim 500.000 deelnemers méér waren dan de 81 of 79 van Lubbers. Een aanduiding - hoe licht dan ook - dat er een andere manier van stemmen bestaat, namelijk met de voeten. Een veroordeling van deze uitspraak door alle partijen die de democratie hoog in hun vaandel hebben geschreven zou op z'n plaats zijn geweest.

Eigenlijk heb ik hiermee een achtste functie van politieke partijen binnengesmokkeld. Ik wil - als slot van mijn verhaal - die functie wel expliciet maken: politieke partijen die uitgaan van het primaat van de vertegenwoordigende democratie dienen die staatsvorm in eigen land te verdedigen. Het misstaat zo'n politieke partij bepaald niet wanneer zij bij anti-parlementaire uitlatingen of handelingen van met haar bevriende buiten-parlementaire actiegroepen openlijk van haar afkeuring blijk geeft.

21

Noten

1. Tekst van de voordracht, gehouden op het DNPP-congres over 'Het belang van politieke partijen' d.d. 16 december 1983 te Groningen.
2. Of - in het geval van bijvoorbeeld de president van de Verenigde Staten - een volksvertegenwoordigende functie.
3. M. Duverger, *Les partis politiques* (Paris, 1951), 131-134.
4. C.J. Friedrich, *Man and his government. An empirical theory of politics* (New York etc., 1963), 507-508.
5. Zie: *Aanpassing van ons staatsbestel. Nieuwe eischen aan de staatsinrichting*, (RKSP, Kernens 1935-1936), 9-11 en *Katholiek Staatskundig Maandschrift*, februari 1963, 449-450.

6. Zie voor een overzicht van de maatschappelijke kenmerken van de leden van de Tweede Kamer in een voorafgaande periode het proefschrift van J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden tussen 1849 en 1970*, (Weesp, 1983).
7. Gegeven ontleend aan J.Th.J. van den Berg: 'Herkomst, ervaring en toekomstperspectief van Kamerleden' in M.P.C.M. van Schendelen, J.J.A. Thomassen en H. Daudt (red.). *'Leden van de Staten-Generaal...' Kamerleden over de werking van het parlement*, ('s-Gravenhage, 1981), 41.
8. Voor hij minister werd was de heer Deetman directeur van de afdeling vwo/havo/mavo-opleidingsonderwijs van de Vereniging Besturenraad Protestants-Christelijk Onderwijs in Nederland.
9. Die laatsten zouden ook bij de quartaire sector kunnen worden ondergebracht, waardoor die categorie nog groter zou zijn geworden.
10. Zie noot 7.
11. Wanneer we de tweede categorie - geen beroep en beroep onbekend - buiten beschouwing laten, komt van de Tweede Kamer 82% uit de quartaire sector en 18% uit de sectoren bedrijfsleven en vrije beroepen.
12. Zie blz. 58 van de bijdrage van Van den Berg vermeld in noot 7.
13. D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht* (Nijmegen, 1982), 187-190.
14. Elzinga, *op. cit.*, 189: '(...) kan worden toegestaan om op iedere 5 kamerleden die de partij bezit voor 1 kandidaat een verkiesbare plaats te verzekeren'.
15. Ik beschouw de lijstaanvoerder als de verpersoonlijking van de partij. Als zodanig wordt hij/zij in de verkiezingscampagne 'verkoch't'.