

Het belang van politieke partijen en het politieke belang van partijen*

J. E. Keman

118 1. INLEIDING

'While the sea of history remains calm, the ruler-administrator in his frail bark, holding on with a boat-hook to the ship of the people and himself moving, naturally imagines that his efforts move the ship he is holding on to. But as soon as a storm arises and the sea begins to heave and the ship to move, such a delusion is no longer possible. The ship moves independently with its own enormous motion, the boat-hook no longer reaches the moving vessel, and suddenly the administrator instead of appearing a ruler and a source of power, becomes an insignificant, useless, feeble man'. (Tolstoi).

Dit citaat geeft mijns inziens op uitstekende wijze de problematiek weer, die centraal staat op het kongres van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. Immers, als er sprake is van een belang van politieke partijen, dan zal dat gezocht moeten worden in het fungeren van politieke partijen als doorgeefluik van individuele c.q. groepsbelangen, als verbindend element tussen verschillende (deel-)belangen, en als (mede-)uitvoerder van het overheidsbeleid om bijvoorbeeld die belangen te behartigen. Deze (nogal) 'Eastonian' beschrijving van het politieke proces heeft als impliciete aanname, dat dit alles in de werkelijkheid ook feitelijk zo gebeurt. Anders gesteld: via de 'politiek' kan de samenleving gestuurd en bestuurd worden en met behulp van overheidsbeleid kunnen maatschappelijke veranderingen doorgevoerd worden. Dit geheel van politiek bedrijven, waarbij vooral naar de relatie tussen partijen en regeringen en hun optreden wordt gekeken noem ik *partij-kontrol*e in parlementaire democratieën.¹ Evenals bij Tolstoi wordt door velen een vraagteken gezet bij de hierbovengenoemde opvattingen over de rol van de 'politiek' en daarmee ook van de politieke partijen als zodanig.

Zeker nu, met een economische crisis die haar gelijke niet kent in de naoorlogse geschiedenis, is de vraag gerechtvaardigd of de 'ruler-administrator' de boot op koers kan houden, of veeleer een speelbal is van de heersende maatschappelijke krachten en tegenstellingen. Het is deze vraag, die ik in deze bijdrage wil proberen te beantwoorden. Niet alleen omdat het een interessante politiekologische probleemstelling is, maar ook - en vooral - omdat het mijns inziens een relevant probleem betreft, namelijk het aangeven van het politieke belang van partijen.

Alvorens in te gaan op mijn eigen stellingname met betrekking tot deze vraagstelling, zal ik aandacht besteden aan het internationale debat over deze materie, dat al enige tijd gevoerd wordt door politikologen, sociologen en ekonomen en dat bekend is geworden onder de titel 'Does Politics Matter'.²

Aansluitend hierop zal geprobeerd worden aan te geven wat de voorwaarden zijn waaronder politieke partijen (relatief) succesvol de boot op koers kunnen houden. Daarnaast zal aangeduid worden welke grenzen er gesteld worden aan het optreden van politieke partijen.

Tenslotte, zal ik in mijn konklusie de stelling pomen, dat politieke partijen niet alleen van belang zijn voor het maken van een effectief beleid, maar juist ook politiek van belang kunnen zijn door een meer principiële afweging bij de besluitvorming dat ten grondslag ligt aan het te voeren beleid.

2. 'DOES POLITICS MATTER?'; OFWEL: HEBBEN PARTIJEN INVLOED OP HET OVERHEIDSBELEID IN KAPITALISTISCHE DEMOKRATIEËN?

De aanname dat politieke keuzes en politieke activiteiten voor een belangrijk deel de levensomstandigheden van mens (en dier) beïnvloeden, zo niet bepalen, is even oud als de sociale wetenschappen zelf. Deze gaat bijvoorbeeld terug tot Aristoteles' vertoog over de aard en effecten van de onderscheiden konstituties die het oude Griekenland rijk was. Ook kan men soortgelijke voorbeelden vinden in de geschriften van de 'moderne' grondleggers van de sociale discipline. Zowel bij Weber, Marx, als bij Durkheim speelde - op weliswaar verschillende manieren - het keuzegedrag van individuen en groepen een rol, alsmede de strategieën waarvan men zich bediende om een en ander ook in de praktijk te bewerkstelligen.

Het is pas later - tussen 1920 en 1960 - dat de bovenstaande aanneme betwist werd en dan nog meestal op grond van professionele beperkingen opgelegd door de ontstane disciplinegrenzen. Zo maakten velen van de beoefenaren van de makro-sociologie zich de redenering eigen dat politieke keuzes en het aanverwante handelen het gevolg zijn van de heersende maatschappelijke ontwikkeling en de met name sociaal-ekonomische krachten die daaraan ten grondslag liggen. Vooral politieke ekonomen hanteren eenzelfde redeneertrant, waarbij de maatschappelijke ontwikkeling nader geformuleerd wordt als het rationele keuzegedrag dat aan elk handelen - en dus ook het politieke - ten grondslag ligt. Naast deze variant uit de 'Nieuwe Politieke Economie' (zie onder meer het werk van Van den Doel) kan men dit ook terugvinden bij veel (neo-)marxisten, voor wie de logika van het kapitalistische accumulatie-proces de oorzaak is van de politieke opstelling van grote groepen c.q. klassen en hun politieke optreden (zie bijvoorbeeld Stuurman).

Voor veel politikologen heeft eenzelfde ontwikkeling gegolden: er was duidelijk sprake van een (over-)grote aandacht voor de konstitutionele en institutionele kenmerken van de politieke realiteit, veel meer dan voor het optreden en handelen van politieke aktoren binnen het politieke systeem. Natuurlijk werd er wel aandacht besteed aan politieke partijen, maar veeleer als een 'konstante' binnen het geheel van de 'grand theories' die geformuleerd werden en (klaarblijkelijk) geen nadere uitwerkingen behoeften. Dit is overigens het meest paradoxale aan de ontwikkeling van deze benadering in de politieke wetenschap: tegen de tijd dat men zich ervan bewust werd dat veel van de maatschappelijke veranderingen juist gekenmerkt werden door de opkomst van de 'staat' en de daarbij behorende uitbreiding van taken (in de vorm van overheidsbeleid) en van uitvoerende instanties (burokratie), koncentreerde men de aandacht op het determinerende effect van de sociale machten en van het industrialiseringsproces en vergat men zich af te vragen of en in hoeverre politieke aktoren (zoals partijen) van invloed waren op de verschillen in ontwikkeling van staten en met betrekking tot het beleid dat er door gevoerd werd.

Pas de laatste tijd is er meer aandacht gekomen voor benaderingen waarin de diversiteit van overheidsbeleid en de maatschappelijke gevolgen ervan de aandacht krijgen. De vraag die hierbij gesteld moet worden is of en in hoeverre politieke partijen de vorming en uitvoering van overheidsbeleid ook feitelijk beïnvloeden.

Met andere woorden of de aanname of 'Does Politics Matter' ook empirisch aannemelijk gemaakt kan worden.

3. DOES POLITICS MATTER?

Het antwoord op deze vraag heeft vorm gekregen in een tweetal nieuwe(re) benaderingen in de politiekologie gedurende de jaren zestig en zeventig. Ten eerste door de systematisch vergelijkende studies in de Verenigde Staten over het beleid van federale staten; ten tweede door de (neo-)marxistische staatstheorieën.

Beide benaderingen hebben gemeen, dat ze impliciet of expliciet de vraag stellen 'Does Politics Matter'? Ofwel, maakt het voor de richting en het verloop van de maatschappelijke ontwikkelingen uit of er verschillen in politieke structuren en in politiek optreden van actoren bestaan.

De antwoorden, die aanvankelijk hierop gegeven werden hebben het professionele zelfbewustzijn van vele politikologen behoorlijk aan het wankelen gebracht: uit talrijke onderzoeken, allereerst in de Verenigde Staten, bleek dat het onderscheid in overheidsbeleid en de effecten ervan (meestal afgemeten aan de uitgaven voor het beleid inzake de verzorgingsstaat en aan makro-ekonomische indicatoren) veeleer het resultaat waren van sociale en ekonomische ontwikkelingen en veel minder werden veroorzaakt door politieke variabelen als bijvoorbeeld partijverschillen en regeringsdeelname.³

De stellingen die uit de (neo-)marxistische literatuur naar voren kwamen, waren even bedreigend en provocerend: politieke structuren en processen zijn slechts van ondergeschikt belang in tegenstelling tot de invloed en werking van de kapitalistische georganiseerde ekonomie. Kortom, het gilde van politikologen bleek zich meer met randverschijnselen beziggehouden te hebben en dus waren de resultaten van deze discipline hooguit interessant, maar in ieder geval nauwelijks relevant.⁴ Deze uitkomsten hebben geleid tot het bovengenoemde debat en hebben de inleiding gevormd tot (koortsachtige) onderzoeksactiviteiten van met name politikologen, waarbij gepoogd werd uit te maken of politieke factoren inderdaad van ondergeschikt belang waren bij de verklaring van beleid.

Toen de rookwolken eenmaal wat opgetrokken waren bleek -

kort samengevat - dat de sociale en economische structuur en de processen die zich hierbinnen afspelen weliswaar van groot belang zijn, maar dat de politieke variabelen in ieder geval ook relevant zijn voor de verklaring van overheidsbeleid en de daarmee verbonden gevolgen in termen van verzorgingsstaat en economische stabiliteit. Bovendien bleek - mede door de methodologische kritiek over en weer - de verklaringskracht van respectievelijk politieke variabelen en sociale en economische factoren in onderlinge verhouding sterk te variëren en afhankelijk te zijn van het gekozen beleidsterrein, de geanalyseerde onderzoeksperiode en van de keuze van onderzoekseenheden (populatie/steekproef) en de meting van de gebruikte variabelen (geldigheid en betrouwbaarheid).

Kortom, het belang van de 'politiek' en dus ook van partijen scheen wel degelijk aanwezig te zijn, maar het was (nog) niet duidelijk in welke mate en met welke gevolgen. Deze vraag nu is juist in de tweede helft van de jaren zeventig het onderwerp geworden van veel internationaal vergelijkend onderzoek met als centrale afhankelijke variabele de 'verzorgingsstaat' en aspecten van het beleid wat er dienaangaande gevoerd wordt. Ik zal hieronder kort de theoretische vooruitgang weergeven aan de hand van het empirische onderzoek op dit terrein. Eerst zal ik ingaan op de zogeheten grenzen van het politieke handelen als gevolg van sociaal-economische factoren. Daarna zal ik aangeven onder welke voorwaarden politieke partijen toch van belang (kunnen) zijn.

4. DE INTERAKTIE TUSSEN POLITIEKE EN SOCIAAL-EKONOMISCHE FAKTOREN

De nieuwere onderzoeken kenmerken zich door het gemeenschappelijke uitgangspunt zich te beperken tot de ontwikkelde kapitalistische democratieën en zich niet uitsluitend bezig te houden met de analyse van òf politieke variabelen òf sociale en economische factoren. Voorts werd gepoogd in plaats van dwarsdoorsneden de ontwikkelingen over langere perioden na te gaan. De uitkomsten van dit soort onderzoeken hebben niet alleen aangetoond dat met name de indicatoren voor politieke structuren, processen en daarbinnen opererende actoren veel meer theoretische en methodologische aandacht verdienen, maar ook dat juist

in het grensgebied tussen de 'politieke' sfeer en de 'sociale en economische' sferen krachten werkzaam zijn die mede het functioneren van politieke actoren, zoals partijen en regeringen, bepalen. Anders gezegd, het voornaamste resultaat van deze recente en meer verfijnde studies is geweest dat er geweest is op het belang van het onderkennen van de interactie tussen de verschillende analytisch te onderscheiden sferen van de werkelijkheid. Een interactie, die toen de sociale wetenschappen nog niet onderverdeeld waren en de afstand tot de economische wetenschap geringer was, als vanzelfsprekend werd gezien.

Het (opnieuw) onderkennen van deze interactie en daarmee het aanvaarden van de gelijkwaardige inbreng van de politieke variabelen bracht ook de akseptatie met zich mee van de volgende aannames inzake de rol van de politiek in ontwikkelde kapitalistische democratieën:

- a. het politieke systeem kan binnen sociale verhoudingen en economische ontwikkelingen relatief onafhankelijk opereren;
- b. het bestaande patroon van belonen, status verwerven en bevoordeling in een kapitalistische samenleving valt langs politieke weg te beïnvloeden;
- c. de wensen en verlangens van het electoraat - vooral dat van de regeringspartij(en) - zijn van invloed op parlementaire beslissingen en dus op het overheidsbeleid.

In de onderzoeksliteratuur zijn voldoende aanknopingspunten om deze aannames te hanteren, zij het dat enige relativering soms nodig is. Ik meen dat zulke nuanceringen aangebracht kunnen worden door de relatief autonome werking van bestaande sociale en economische structuren, processen en gedragingen in ogenschouw te nemen.

Op basis van verschillende theorieën en onderzoeken, uiteenlopend van staatstheoretische beschouwingen, konvergentietheorieën, analyses van de openbare financiën, verkiezingssociologische interpretaties tot pure beleidsanalyses, kom ik tot de volgende punten ter relativering van de rol en invloed van politieke variabelen:

- a. de werking en invloed van het vigerende politieke systeem wordt beperkt door de ontwikkelingen op het niveau van de wereld-economie en daarbij behorende internationale machtsverhoudingen⁵;
- b. de autonomie van een kapitalistisch-economisch systeem laat

niet toe dat er maatregelen uitgevoerd worden die evident strijdig zijn met de werking van dat systeem, dat wil zeggen met akkumulatie op basis van partikuliere toeëigening en door middel van het marktmechanisme;

c. de omzetting van wensen en verlangens van het electoraat (c.q. partijen) wordt ook beïnvloed door de activiteiten van zogeheten special-interest groepen, die concurrerend optreden ten aanzien van de beleidsvorming.⁶

124

Hiermee heb ik aangegeven wat de grenzen zijn van het 'politieke' in een samenleving als de Nederlandse en daarmee wat de rol en positie van politieke partijen is en kan zijn: via parlementair-demokratische procedures kunnen burgers invloed uitoefenen op de samenstelling en het optreden van regeringen. Deze (indirekte) invloed verkrijgt via het overheidsbeleid meer concrete vorm en inhoud. Hieruit èn uit de materiële gevolgen van het gevoerde overheidsbeleid kan enerzijds blijken of de aannames van het relatieve belang van partij-kontrolé inderdaad juist zijn en of de relatieve beperkende factoren die hierboven besproken zijn, metterdaad gelden in een kapitalistische democratie.

5. PARTIJ-VERSCHILLEN EN PARTIJ-KONTROLE

Politieke partijen in parlementaire democratieën functioneren altijd naast andere partijen. Het is daarom vreemd dat wel eens is getracht om het verschil tussen partijen weg te redeneren of als irrelevant te beschouwen. De 'Allerweltpartei' van Kirchheimer was hier een voorbeeld van, de aanklacht van Agnoli in 1968 een andere. Ook in sociologische werken werd regelmatig gesteld dat partijverschillen niet (meer) van belang waren voor de burgers.⁷ Ondanks deze studies, die gebaseerd zijn op de ideeën die men terug kan vinden in de convergentie-theorie en in de 'end-of-ideology'-benadering, is het nog steeds zo dat er altijd meerdere politieke partijen zijn en dat deze veelal van elkaar verschillen in tweeërlei opzicht: òf de partijen zijn in te delen naar hun onderscheid op sociaal-ekonomisch terrein òf naar hun verschillen in taal, ras of religie. Beide dimensies komen in de meeste kapitalistische democratieën naar voren en afhankelijk van het kiessysteem zetten deze zich door tot in de vertegenwoordigende lichamen.⁸ Ook voor Nederland is het bovenstaande zeer wel toepasbaar, zoals Lijphart en Daalder reeds lang beweren en nu ook

'kwantitatief-empirisch door onder anderen Middendorp en Van der Eijk en Niemöller is aangetoond.

Het belang van partijverschillen is gelegen in het feit dat hierdoor de partij-kontrolle een wisselende bezetting kent en ook een wisselende invloed heeft. Immers, het is een nauwelijks omstreden stelling dat 'linkse' partijen een ander gebruik maken van hun invloed op regeringsniveau dan 'rechtse' of 'centrum'-partijen. Overigens zijn hierbij de rol en positie van de zogeheten 'centrum'-partijen van wezenlijk belang, omdat zij:

- a. vrijwel altijd bestaan bij de gratie van sociaal-kulturele kenmerken in tegenstelling tot de meeste andere partijen; en
- b. meestal een vagere opvatting hebben over sociaal-ekonomische vraagstukken dan andere partijen.

125

Een en ander leidt er vaak toe dat deze partijen een belangrijke stem in het kapittel kunnen hebben bij de vorming van koalities, temeer omdat zij samenwerking met linkse of rechtse partijen niet uit (behoeven te) sluiten. Bovendien kunnen zij zich in sociaal-ekonomisch opzicht niet al te principiëel opstellen omdat hun aanhang zich in eerste instantie op sociaal-kulturele kenmerken heeft verenigd. Deze deels noodzakelijk flexibele opstelling kan vaak een (soms evenredig) grote invloed hebben op de partij-kontrolle. Kortom: partijverschillen spelen een konstituerende rol bij de totstandkoming van (koalitie)regeringen. Naarmate de partijverschillen principiëler zijn en dus moeilijker te overbruggen, is er meer kans dat de partij uit het 'centrum' partij-kontrolle uit kan oefenen ten koste van een effectieve (daarwerkelijke) aanwending van de regeringsmacht door de andere partijen. Immers, deze zullen altijd afhankelijk zijn van de welwillendheid van de partij die het centrum beheerst. Omgekeerd: hoe kleiner de partijverschillen zijn, des te meer kans is er op wisselende koalities, die evenwel minder effectief voor alle betrokkenen zijn. Want zowel de waarschijnlijke kwetsbaarheid van het regeringsprogramma als de geringe beschikbare tijd vormen dan een belemmering om überhaupt beleid te kunnen maken.⁸ Zoals men weet zijn beide situaties toepasbaar op Nederland: het 'centrum' (CDA) beheerst (nog) steeds de regeringskombinaties en dus de partij-kontrolle, maar tegelijkertijd is het ook zo, dat weinig kabinetten de periode van vier jaar volmaken.

Naast de beperking van de effectiviteit van partij-kontrolle hebben nog andere factoren een voorwaardelijke invloed (dit zijn

faktoren die noodzakelijk zijn, maar afzonderlijk niet doorslaggevend). Een invloed die in tegenstelling tot de rol van bijvoorbeeld 'centrum'-partijen de effectiviteit verhoogt. Deze factoren zijn:⁹

- er is één partij, die duidelijk groter is dan de andere (bijvoorbeeld circa 40% van zetels en/of stemmen), zoals in Zweden, Japan en de VS vaak het geval is;
- er is één partij (of coalitie) die lang genoeg aan één stuk regeert om de bureaucratie te kunnen beheersen;
- er is één partij (of coalitie) die ondersteund wordt door grote maatschappelijke organisaties (kerk, vakbeweging, etc.), zoals in Zweden en Nederland;
- de overige partijen zijn niet alleen kleiner, maar ook onderling sterk verdeeld, zoals in Japan en Zweden.

Al deze factoren vormen, samen met hetgeen reeds is opgemerkt over de rol en positie van 'centrum'-partijen, de randvoorwaarden voor een effectieve vorm van partij-kontrole.

Het belang van politieke partijen hierbij is nu duidelijk: om als politieke partij van enig gewicht voort te blijven bestaan is het nodig om regelmatig regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Anderzijds is het een politiek belang voor wat betreft de partij-kontrole dat inderdaad partijen regelmatig de wacht aflossen. Met andere woorden: het bestaan van verscheidene partijen met waarneembare politieke verschillen is goed voor hun functioneren en is bovendien goed voor het functioneren van de parlementaire democratie. De vraag, die evenwel resteert, is hoe goed en hoe effectief dit nu eigenlijk is met betrekking tot de vorming van het overheidsbeleid.

6. PARTIJ-KONTROLE EN OVERHEIDSBELEID IN NEDERLAND

De meeste (ook recente) onderzoeken die zich bezig hebben gehouden met de invloed van politieke partijen keken daarbij vooral naar het effect op het overheidsbeleid inzake de verzorgingsstaat en economische politiek.¹⁰

Dit is ook wel begrijpelijk, omdat de meeste partijen in ontwikkelde kapitalistische democratieën zich het duidelijkst op deze beleidsterreinen hebben geprofileerd. Het terrein van de buitenlandse politiek daarentegen is niet of nauwelijks onderwerp geweest van zulke analyses. Ook dit is wel begrijpelijk, omdat - zoals bijvoorbeeld Baehr voor Nederland vaststelt - er gedurende

vrijwel de gehele naoorlogse periode nauwelijks sprake was van fundamentele verschillen tussen de grotere politieke partijen ten aanzien van de buitenlandse politiek. Bovendien stelt hij dat 'it is not possible to determine the influence of Dutch political parties on foreign policy with any degree of certainty'.¹¹

Dezelfde konklusie heb ik ook moeten trekken bij de invloed van partijen op het defensiebeleid in de meeste ontwikkelde kapitalistische democratieën. Alleen bij uitzondering kon vastgesteld worden dat politieke partijen via parlement en regering van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de militaire uitgaven in het Westen.¹²

127

Toch wil ik hier de stelling naar voren brengen, dat met name de laatste tien jaar de partij-kontrolé wel van invloed is geweest op zekere aspecten van de buitenlandse politiek en het defensiebeleid in Nederland: enerzijds op het gebied van het veiligheidsbeleid en anderzijds op het verloop van de militaire uitgaven. In het eerste geval was dit het gevolg van de voorgenomen 'modernisering' van de kernbewapening en in het tweede geval was de oorzaak gelegen in de afnemende financiële middelen van de overheid. Ik zal hieronder deze stelling - zij het schetsmatig - uitwerken, waarbij de verschillende elementen die hierboven genoemd zijn.

7. NATIONALE VEILIGHEID EN MILITAIRE INSPANNING

Beide elementen hangen natuurlijk nauw met elkaar samen en worden niet alleen door het gedrag en de opstelling van politieke partijen in parlement en regering beïnvloed, maar ook door tal van factoren die ik elders heb uitgewerkt.¹³

Ik zal hier kort op een aantal van deze factoren ingaan, waarbij nagegaan zal worden of en in hoeverre de invloed van partijen op het beleid erdoor wordt verminderd, geneutraliseerd, dan wel versterkt.¹⁴ Bekeken wordt welke andere actoren en factoren dan de partij-kontrolé een rol spelen ten aanzien van de nationale veiligheid en militaire inspanning in Nederland.

7.1 *externe krachten en machten*

Tot de belangrijkste invloeden op de vorming van het veiligheidsbeleid van een land behoren de economische toestand en de internationale verhoudingen. Het staat buiten kijf, dat de heersende

ekonomische malaise van invloed is op de nationale economie en dus ook op de inkomsten van de fiskus. Buiten de wil en macht van parlement en regering om wordt zodoende een grens gesteld aan de inspanningen die een land zich kan getroosten. Voor Nederland is dit duidelijk geworden door het mislukte beleidsvoornemen om de defensieuitgaven jaarlijks met 3% (van het BNP) reëel te laten groeien. Dit voornemen kreeg binnen de NAVO de instemming van alle lidstaten in 1977, maar in 1982 kon door het SIPRI geconstateerd worden dat 'there has been a *deceleration*, not a *acceleration* in the volume growth since the target was announced (...). The United States has begun a formidable program of rearmament, NATO-Europe and Canada have not.'¹⁵

Dit resultaat is ongetwijfeld het gevolg van de economische crisis geweest en het voorbeeld laat tegelijkertijd zien dat de economische toestand klaarblijkelijk grenzen stelt aan financiële handelingsruimte van afzonderlijke natie-staten en dat het lidmaatschap van het militair bondgenootschap in hoge mate de doeleinden van het veiligheidsbeleid van nationale staten bepaalt.

Alhoewel in dit geval beide externe factoren elkaar hier tegenwerkten, wordt ook het Nederlandse veiligheidsbeleid en het verloop van de militaire uitgaven veeleer door externe krachten en machten beïnvloed dan door de nationale politieke partijen en door de regering. Scherper gesteld: de partij controle is hier in haar werking geneutraliseerd en vervult slechts een beleidsuitvoerende in plaats van een beleidsmakende functie.

7.2 *extra-parlementaire invloeden*

Vrijwel elke parlementaire democratie kent een buiten-parlementaire oppositie en dus extra-parlementaire beïnvloeding. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen continue belangengroepen (zoals bijvoorbeeld de vakbeweging en het Interkerkelijk Vredesberaad) en andere, meer tijdelijke actiegroepen (zoals het Comité Kruisraketten Nee). Organisatievormen onderscheiden zich van partijen door het feit dat ze in het algemeen geen concurrenten hebben en doordat ze zich slechts met één doelstelling van het overheidsbeleid bezighouden. Zulke groepen wil ik verder door hun vorm van optreden als 'special-interest groups' opvatten. (zie paragraaf 4)

Het voornaamste effect van deze groepen is dat zij door hun optreden en actievormen de parlementaire besluitvorming beïnvloeden, hetzij vooraf door uitstel, hetzij achteraf door bijstelling van

het beleid. Beide vormen heeft men in Nederland kunnen waarmaken op het gebied van het veiligheidsbeleid en van de militaire uitgaven. De kwestie van de kruisraketten is een voorbeeld van het eerste, en behoeft - dacht ik - weinig verdere toelichting. De tweede vorm is meer indirect zichtbaar, namelijk door een verschuiving in de prioriteiten van het gehele overheidsbeleid. De heersende bezuinigingswoede om het financieringsstekort weg te zuiveren heeft er (vaak sluipenderwijs) toe geleid dat die beleids-terreinen gespaard blijven waarop 'sterke' special-interest groups werkzaam zijn. Behalve de verenigingen van beroepsmilitairen zijn er slechts weinig voor defensie, want voor een militair-industrieel complex is Nederland industrieel onvoldoende belanghebbend en is het militair apparaat te klein van omvang.¹⁶ Kortom, het gebrek aan speciale aandacht en het feit, dat het niveau van de militaire uitgaven in de 70-er jaren steeds minder belangrijk is (geworden) voor de grotere partijen, heeft ertoe geleid dat 'special interest groups' niet alleen de partij-kontrolle hebben doen afnemen, maar ook een delegitimerend effect kunnen hebben op het veiligheidsbeleid en de militaire uitgaven.¹⁷

129

7.3. politisering van de partij-kontrolle

Als er een term te veel en te vaak op verschillende manieren gebruikt wordt is dat wel 'demokratisering van beleid'. Soms wordt er meer medezeggenschap bij beleidsvorming mee bedoeld, soms het verlagen van drempels voor beleidsvoering en soms het openbaar maken van beleid. Al deze vormen van demokratisering houden niet meer in dan dat men het informatiegewicht verhoogt en zekere elite-kenmerken verlaagt ten aanzien van de besluitvorming en met betrekking tot de beleidsuitvoering. Bijna nooit houden ze in dat de bevolking (althans het geïnteresseerde deel) zelf actief participeert in de voorbereiding van besluitvorming en daarmee direkter invloed uitoefent op de beleidsvorming. Wanneer dit wel het geval is, zal ik spreken over *politisering van partij-kontrolle*. In tegenstelling tot wat veelal gedacht wordt hoeft dit niet te leiden tot een verzwakking van het parlementair-demokratische gehalte van de partij-kontrolle, maar kan juist tot een versterking ervan bewerkstelligen! Ik baseer dit op het argument dat wanneer er in de recente Nederlandse politieke geschiedenis sprake was van betrokkenheid en (zelf-)inschakeling van de bevolking de grotere politieke partijen (min of meer) gedwongen waren om het gebruikelijke patroon van routine-besluitvorming te doorbre-

ken: men werd genoopt om de uitgangspunten helder te formuleren en ook daarnaar te handelen. Het betekent dat partij-verschillen een grotere rol gaan spelen en dat de besluitvorming (meer) op basis van principiële afweging moet plaatsvinden. Voorbeelden hiervan uit het recente parlementaire verleden zijn de abortuskwestie, het inkomensbeleid en natuurlijk de kruisraketten.

In al deze kwesties kunnen de verschillende politieke partijen in parlement en regering een keuze op een gegeven moment niet meer uit de weg gaan: bij de abortuskwestie door het initiatief van de Tweede Kamer; het 'inkomensplaatje' kan bij gebrek aan economische groei en consensus tussen de 'sociale partners' niet meer voor iedereen aantrekkelijk gemaakt worden; en de kruisraketten zijn door het zogenaamde 'dubbelbesluit' van de NAVO en de massale betogingen in Amsterdam en Den Haag tot een 'hot' (partij-)politiek issue geworden, dat nauwelijks uitstel van standpuntbepaling meer gedooft. Met name bij dit laatste beleidsonderwerp blijkt dat partijen van belang zijn voor en van invloed zijn op het overheidsbeleid. Immers, de partij-kontrolé kan én moet hierbij een cruciale rol spelen. Enerzijds, omdat in Nederland een volksraadpleging onmogelijk is en door de meeste partijen ook niet gewenst wordt. Anderzijds, omdat het onderwerp tijdens de verkiezingen van 1981 en 1982 tot één van de belangrijkste strijdpunten behoorde.¹⁸

Kortom, wanneer een onderdeel van het overheidsbeleid gepolitiiseerd raakt (iets wat vaak het gevolg is van de werking van externe machten en krachten en van extra-parlementaire invloeden, zoals bij de kruisraketten) leidt dit tot een profilering van de partijverschillen en intensivering van de partij kontrolé en dus tot meer invloed van politieke partijen op het overheidsbeleid.

8. ENIGE STELLINGEN TOT BESLUIT

1.

Uit veel onderzoeken is gebleken, dat de sociale en economische ontwikkelingen in kapitalistische democratieën niet noodzakelijkerwijs leiden tot een éénvormig patroon van overheidsbeleid, noch tot een einde van ideologische partijverschillen.

2. De inwerking van niet-politieke factoren op de relatie tussen 'politiek' en 'beleid' is wisselend in gewicht en in de tijd. Dit blijkt onder meer uit de omslag in de economische ontwikkeling en het opnieuw oplaaien van de 'koude oorlog' in de jaren zeventig, vooral op het terrein van defensie en van de verzorgingsstaat.

3. Het voorgaande impliceert dat inzake de discussie over 'Does Politics Matter' niet veel meer te zeggen valt dan dat partij-verschillen soms wel, soms niet relevant zijn (afhankelijk van externe en extra-parlementaire krachten en machten) en daarmee partijkontrolle soms wel, soms niet van invloed is. Wel kan vastgesteld worden dat het niet bewezen is dat 'politics does *not* matter'.

4. Het belangrijkste element dat bijdraagt tot een aktievere partijkontrolle is de aanwezigheid van een tendens tot politisering van een deel van het overheidsbeleid. Immers, politieke partijen kunnen dan hun beleidskeuze minder makkelijk verbergen voor het publiek of uit de weg gaan door de besluitvorming uit te stellen.

5. Het belang van politieke partijen ligt daarom meer besloten in het streven naar een principiële opstelling met betrekking tot het overheidsbeleid dan in het als belangrijkste bestaansgrond presenteren van het onderling afwegen van onderdelen.

6. Meer konkreet: het *politieke belang van partijen* is niet per definitie het aggregeren en integreren van (deel)belangen, maar het innemen van principiële standpunten. Dit betekent, dat het *belang van politieke partijen* meer besloten ligt in hun optreden als beginselpartij dan in hun bestaan als programma-partij of volkspartij.

7. In de huidige praktijk van vredes- en veiligheidspolitiek zou het voorgaande voor Nederland inhouden dat het niet alleen de (beruchte/beroemde) politieke duidelijkheid bevordert, maar ook dat de heersende (en langdurige) bezetting van het politieke centrum onder druk zou kunnen komen. Vooral omdat vaak geble-

ken is dat bij principiële kwesties de scheidslijnen door de partijen heen lopen, waardoor de bestaande partij-kontrolé ineffektief is om de besluitsvorming ook daadwerkelijk in beleid om te zetten.

Noten

132

* Dit paper kan door zijn doelstelling als bijdrage aan een specifiek thema en door zijn omvang geen recht doen aan vele zaken, die ook nog of uitgebreider behandeld behoren te worden. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat veel van wat hier naar voren gebracht zal worden het vruchtbare resultaat is van discussie en onderzoek dat ik gedaan heb samen met Dietmar Braun (UvA), Francis G. Castles (Open University), Maria Maguire (E.U.I. Florence) en Manfred G. Schmidt (Konstanz/Berlijn). Voor de inhoud ben ik natuurlijk zelf verantwoordelijk.

1. Zie hiervoor: Hans Keman en Corina van Arnhem, 'Partij kontrolé en overheidsbeleid', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1980 nr. 1, 57-87.
2. Dit is gebaseerd op: Hans Keman, 'Sociaaldemokratie en Verzorgingsstaat in internationaal perspectief', in: *Niet bij puinruimen alleen*, onder redaktie van John Huige, Siep Stuurman en Luuk Wijmans, (Amsterdam 1980), 265-293. Zie verder ook: M.G. Schmidt, *Wohlfahrtstaatliche Politik unter bürgerlichen und Sozialdemokratischen Regierungen*, (Frankfurt/New York, 1982).
3. Een en ander kan men terugvinden in het werk van allereerst V.O. Key, *Southern Politics in State and Nation*, (New York 1949). In de jaren zestig is dit verder uitgewerkt door bijvoorbeeld R.E. Dawson en J.A. Robinson, 'Inter-party competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States', in: *Journal of Politics* (23, 1963); T.R. Dye, *Politics, Economics and the Public Policy Outcomes in the States*, (Chicago, 1966); F.L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, (London, 1968). Alle auteurs komen hierbij tot de konklusie dat partijverschillen in regering en parlement van ondergeschikt belang zijn met betrekking tot de beleidsvorming.
4. Het meest duidelijk kan men het (neo-)marxistische standpunt over de rol van de burgerlijke partijen terugvinden bij: J. Agnoli en P. Brückner, *Die Transformation der Demokratie*, (Frankfurt/Köln 1969); C. Offe, 'Advanced Capitalism and the Welfare State', in: *Politics and Society III* (4, 1972); S. Stuurman, *Kapitalisme en Burgerlijke Staat*, (Amsterdam 1978). In het algemeen wordt in onderscheiden mate 'ekonomisties' beargumenteerd dat politieke partijen slechts een rituele funktie vervullen ter legitimering van het staatsoptreden c.q. de beleidsvorming en uitvoering ervan.
5. Zie hiervoor bijvoorbeeld G. Junne, *Internationale arbeidsdeling en Politiek Proces*, (Amsterdam 1982); P.J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty*, (Wisconsin, 1978); E. Krippendorf, *Internationales System als Geschichte*, (Frankfurt/New York, 1975).
6. Met deze term worden alle pressie- en aktiegroepen bedoeld die zich inzetten voor één bepaalde doelstelling. Zie voor een soortgelijke omschrijving: P.R. Baehr, 'Democracy and foreign policy in the Netherlands', in: *Acta Politica* (83/1), 48-51.
7. Zie O. Kirchheimer, 'Der Wandel des europäischen Parteiensystems', in: *Pol. Vierteljahresschrift* (1965), 20-41; J. Agnoli en P. Brückner, *op. cit.*; D. Lockwood, F. Bechafer, J. Platt, *The Affluent Worker in the Class Structure*, (Cambridge, 1975).
8. Zie hiervoor meer uitgebreid: K. von Beyme, *Parteien in Westlichen Demokratien*, (München 1982) en G. Sartori, *Parties and Party Systems*, (Cambridge 1976).

9. Veel van deze voorwaarden zijn ontwikkeld in de ECPR-research-group 'Party-differences and Public Policy'; de resultaten van deze groep onderzoekers zijn neergelegd in: F.G. Castles (ed.), *The Impact of Parties, Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, (London/Beverly Hills, 1982).
10. Zie bij: Schmidt, *op. cit.*; Castles (ed.), *op. cit.*; P. Flora en A. Heidenheimer (eds.), *The Development of the Welfare State*, (Brunswick (New England) 1981); A.T. Cowart, 'The Economic Policies of European Governements', in: *British Journal of Political Research* (VII/3-4 1978); H. Keman en F. Lehner (eds.), 'The Management of Politics - Economic Interdependence in Advanced Capitalist Democracies', in: *Special Issue of European Journal for Political Research* (12/2 1984).
11. Geciteerd bij: P.R. Baehr, *op. cit.*, 46; zie ook: J.J.C. Voorhoeve: *Peace, Profits and Principles: A study of Dutch foreign policy*, (Den Haag 1979); A. van Staden: 'De Politieke Partijen en het buitenlandse beleid, in: *Internationale Spectator*, XXXI (jan. 1977); overigens moet hierbij aangetekend worden dat invloed van wie of wat ook nooit met enige zekerheid vast te stellen is, anders dan in laboratorium-situaties of met behulp van duidelijke (dat wil zeggen zwart/wit-)uitspraken over de te verwachten gevolgen.
12. Zie: Hans Keman: 'Securing the Safety of the Nation-State', in: F.G. Castles, *op. cit.*, 177-225; zie ook: Hans Keman: 'Bewapening, Militaire uitgaven en de Staat, in: *Tijdschrift voor Politieke Economie* (1979/2), 73-107; en J.E. Keman: 'Hoe komt de prijs van onze veiligheid tot stand?', in: *Acta Politica* (83/3), 305-343. Die uitzonderingen betroffen Denemarken (geen kerntaken, noch kernwapens op Deens grondgebied), Canada (reductie internationale taken en financiële inspanning); zie Keman, in: Castles (ed.), *op. cit.*, 194-195.
13. Hans Keman: 'Die Regierungspraxis der Militärpolitik in 18 westlichen Industrieländern', in: *Grosses Wörterbuch zur Politik*, Band 2, (München, 1983), 240-247.
14. Deze drie mogelijke uitkomsten zijn uitvoerig toegelicht in Keman en Van Arnhem, *Op. cit.*, 85, e.v.
15. Uit: *SIPRI-Yearbook for Armaments and Disarmaments 1982*, (Stockholm 1982), 111 (cursivering in origineel).
16. Zie: Th. van den Hoogen, 'Het Militair-industriële kompleks in de politiek en theoretische discussie', in: M. Fenna van den Burg et al., *Vrede en Oorlog. Opstellen door Prof. dr. B.V.A. Röling*, (Amsterdam 1977); Hans Keman, 'Het Vaderlandse Wapenkomplex', in: *Wetenschap en Samenleving*, (83/6).
17. Zie ook Baehr, *op. cit.*, 51; mijn gevolgtrekking is wat sterker dan die van Baehr, omdat naar mijn mening de politieke partijen er juist deels baat bij hebben dat 'special interest-groups' de besluitvorming beïnvloeden. Enerzijds vanwege de economische toestand en anderzijds gezien de internationale verhoudingen. Immers, partijen en regering kunnen zich nu (al of niet terecht) beroepen op overmacht en onmacht.
18. Zie hiervoor: Ph.P. Everts: 'De rol van de kernwapen-problematiek', in: *Trans-aktie*, (1983/2) 139-159.