

BIJLAGE XIII. "DE POLITIEKE PARTIJ ALS INTERMEDIAIRE STRUCTUUR TUSSEN BURGER EN CENTRALE OVERHEID" DOOR PROF. DR. I. LIPSCHITS

*Dit is een discussiestuk voor de sectie politieke partijen van het politicologen-etmaal 1976.*

1. Het jaarlijkse etmaal voor politicologen zal in 1976 gewijd worden aan een "Analyse van het functioneren van intermediaire structuren tussen burger en centrale overheid in Nederland". Dit wat moeizaam omschreven onderwerp zal - naast een algemene inleiding en afrondende samenvatting - in vier afzonderlijke secties worden behandeld: 1. politieke partijen; 2. pressiegroepen en actiegroepen; 3. buitenlands beleid; 4. binnenlands bestuur. Op verzoek van het bestuur van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek hebben drs. J.Th.J. van den Berg en ik de organisatie van de sectie politieke partijen op ons genomen. In de onderstaande bijdrage wil ik enige ideeën op papier zetten als een eerste aanzet.

2. Het onderwerp, zoals hierboven weergegeven, is door het bestuur van de Kring vastgesteld. Ik voel me niet verplicht de daar gebruikte termen nader te omschrijven. Dit is echter wel wenselijk voor het begrip 'politieke partij'. Onder een politieke partij versta ik in dit verband een georganiseerde groep, die als zodanig kandidaten stelt voor de verkiezing van een volksvertegenwoordigend lichaam. De woorden "als zodanig" zijn in deze omschrijving ingevoegd, omdat het regelmatig voorkomt dat groepen en organisaties (vakbeweging, vrouwenorganisaties, actiegroepen, radio-omroepen, enz.) zich inspannen om de namen van bepaalde personen op kandidatenlijsten te krijgen zonder "als zodanig" een dergelijke lijst bij de Kiesraad in te dienen. Ik beschouw dergelijke groepen en organisaties als pressiegroepen binnen de politieke partijen.

Deze omschrijving van een politieke partij slaat niet alleen op nationale partijen, maar ook op provinciale partijen (met als volksvertegenwoordigend lichaam Provinciale Staten) en gemeentelijke partijen (gemeenteraden). Dit begrip politieke partij kan ook worden toegepast voor andersoortige populaties: de universitaire gemeenschap (met als volksvertegenwoordigend lichaam de Universiteitsraad), de leden van een vakbeweging (verbondsraden), de leden van een politieke partij zelf (partijcongressen en partijraden), enz. Gezien het onderwerp van het politicologen-etmaal (intermediaire structuren tussen burger en *centrale overheid in Nederland*) beperk ik me tot de

ationale partijen in Nederland, dat wil zeggen de georganiseerde groepen die als zodanig kandidaten stellen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voor ons onderwerp kunnen daarbij drie klassen worden onderscheiden:

- a. politieke partijen, die geen zetels in de Tweede Kamer verwierven;
- b. politieke partijen, die wel zetels in de Tweede Kamer verwierven, maar geen deel uitmaakten van de regeringscoalities;
- c. de overige partijen.

Op het Studie- en Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen is door mej. C.C. de Beer, de heer G.G.J. Thissen en mijzelf op verzoek van de *Fondation Nationale des Sciences Politiques* een onderzoekje verricht naar de deelname van politieke partijen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer in de periode 1946 t/m 1972.<sup>1)</sup> In deze periode zijn negen verkiezingen voor de Tweede Kamer gehouden (1946, 1948, 1952, 1956, 1959, 1963, 1967, 1971, en 1972). Hieraan hebben in totaal 66 politieke partijen deelgenomen, als volgt te verdelen over de genoemde klassen:

klasse a: 50 partijen;

klasse b: 8 partijen (BP, CPN, GPV, KNP, NMP, PSP, RKPN en SGP);

klasse c: 8 partijen (ARP, CHU, D'66, DS'70, KVP, PvdA, PPR, PvdV-VVD).

3. In ieder politiek stelsel van enige omvang - en zeker in een nationale staat - kan een onderscheid worden gemaakt tussen regeerders en geregeerden, tussen de *rulers* en de *ruled*. Schematisch zouden we ons kunnen voorstellen dat binnen het politieke stelsel er enerzijds individuele burgers zijn en anderzijds de formele structuur van de overheid, het regeringsapparaat. Tussen deze twee eenheden moeten binnen het systeem contacten bestaan.

In theorie kunnen die contacten direct zijn, zonder tussenliggende organen. Dit is het geval in de directe democratie. Voor een enigszins omvangrijk politiek stelsel is de directe democratie naar mijn mening een ideaal waar men naar kan streven, maar dat nooit bereikt zal worden. Dat geldt ook voor de Griekse stadstaat. Overal nestelen zich groepen, organisaties en organen tussen de individuele burgers en het overheidsapparaat: raden, facties, partijen. Deze groepen, organen en organisaties representeren de individuele burgers of menen hen te representeren.

Hiermee komen we op het begrip politieke representatie: het proces waarbij een individu of een groep individuen de bevoegdheid bezit - of meent te bezitten - om te handelen namens een gemeenschap. In een indirecte democratie zijn we gewend het parlement te beschouwen als de politieke representant van het volk: volksvertegenwoordiging.

Theoretisch bestaat er een direct contact tussen volk en volksvertegenwoordiging: door middel van verkiezingen stelt het volk de volksvertegenwoordiging samen. Het is mijn stelling - en dat is beslist geen bonte bewering - dat dit wellicht staatsrechtelijk juist uitgedrukt is, maar feitelijk niet opgaat. In de eerste plaats wordt dan het volk geïdentificeerd met het electoraat, hetgeen niet in alle politieke stelsels het geval is of was. In de tweede plaats - en belangrijker voor het onderwerp - hebben de politieke partijen zich genesteld tussen electoraat en volksvertegenwoordiging; zij vormen een barrière, een "intermediaire structuur", tussen electoraat en volksvertegenwoordiging voor zowel de samenstelling als de functie-uitoefening van de laatste.

4. Het is niet moeilijk aan te tonen dat in het verleden het volk zeker niet gelijkgesteld kon worden aan het electoraat, tenzij men 'volk' en 'electoraat' als synoniemen beschouwt.

De toepassing van het *algemeen* kiesrecht is vrij recent. In de West-Europese democratische stelsels is de strijd om het algemeen kiesrecht gevoerd in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw en in een deel van deze eeuw. In vele landen is die strijd nog niet beëindigd; in een aantal landen moet hij nog beginnen.

Die strijd ging om het omzetten van een *gekwalificeerd* kiesrecht in een *algemeen* kiesrecht, om de opheffing van specifieke kwalificaties voor het kiesrecht. De directe verkiezingen voor de Tweede Kamer dateren van 1849. Wanneer we afzien van de eisen inzake ingezetenschap en Nederlanderschap, ging de strijd om uitbreiding van het kiesrecht in Nederland om drie specifieke kwalificaties: leeftijd, geslacht, bezit en inkomen.

Dat er een leeftijdsbeperking moest zijn voor het verkrijgen van het kiesrecht is nooit bestreden. De vraag was alleen waar precies de grens moest worden gelegd. Voor de verkiezing van de Tweede Kamer golden achtereenvolgens de volgende leeftijdsbeperkingen:

vanaf 1849: 23 jaar en ouder;

vanaf 1897: 25 jaar en ouder;

vanaf 1946: 23 jaar en ouder;

vanaf 1967: 21 jaar en ouder;

vanaf 1972: 18 jaar en ouder.

De beperkende bepaling van geslacht heeft gegolden tot en met de verkiezingen van 1918. Aan de verkiezingen van 1922 mochten ook vrouwen voor de eerste keer deelnemen.

Wat ik hierboven de beperkende kwalificatie van bezit en inkomen noemde,

was in feite een stelsel van uiteenlopende eisen, die in de loop der jaren werden verzacht. Samenvattend kon men groepen kiezers onderscheiden: belastingkiesers (mannen die een in de wet vastgesteld minimum betaalden aan grondbelasting, personele belasting, vermogensbelasting enz.), woningkiesers (mannen die een bepaald minimum aan huur voor woonruimte betaalden), loon- en pensioenkiezers (mannen die een bepaald bedrag aan loon of pensioen ontvingen) en examenkiezers (mannen die met goed gevolg een bepaald examen hadden afgelegd). Pas in 1918 werden deze beperkende bepalingen opgeheven, waarmee een algemeen mannenkiesrecht ontstond.

Doordat de eisen van bezit en inkomen voortdurend minder stringent werden, nam het aantal kiesgerechtigden toe.<sup>2)</sup> Toch was tot 1918 slechts een deel van de bevolking kiesgerechtigd. Als we ons beperken tot mannen, die aan de gestelde leeftijdseisen voldeden, krijgen we de volgende cijfers:

1853: 11,0% van de mannen van 23 jaar en ouder;  
 1870: 11,3% van de mannen van 23 jaar en ouder;  
 1880: 12,3% van de mannen van 23 jaar en ouder;  
 1890: 26,8% van de mannen van 23 jaar en ouder;  
 1900: 49,0% van de mannen van 25 jaar en ouder;  
 1910: 63,2% van de mannen van 25 jaar en ouder.

Sedert 1918 heeft Nederland algemeen kiesrecht. In theorie was vanaf die datum 100% van alle ingezetenen, die tevens Nederlander waren of als Nederlandse onderdanen werden erkend en die de vereiste leeftijd hadden bereikt, kiesgerechtigd. Vanwege de mogelijkheid van uitsluiting van uitoefening van het kiesrecht is die 100 nooit bereikt. Gezien de hoogte van de percentages sedert 1918 kan men in Nederland sindsdien wel spreken van een algemeen kiesrecht: ze hebben geschommeld tussen 96,6 (verkiezingen van 1948) en 98,6 (verkiezingen van 1963).

Uitgedrukt in absolute cijfers verliep de groei van het electoraat als volgt:

1853: 83.561  
 1870: 103.538  
 1880: 122.481  
 1890: 295.570  
 1900: 569.768  
 1910: 854.539

Na invoering van het algemeen kiesrecht waren er ruim drie miljoen kiesgerechtigden. In de jaren '30 werd de vier miljoen bereikt, in de jaren '40 de vijf miljoen, in de jaren '50 de zes miljoen, in de jaren '60 de zeven miljoen en bij de laatsgehouden verkiezingen van 1972 waren er bijna negen miljoen kiesgerechtigden.

5. Deze versnelde uitbreiding van het kiesrecht had een aantal gevolgen voor de politieke representatie en voor de rol die de politieke partijen daarbij spelen. Hierbij maak ik een onderscheid tussen het kwantitatieve effect en het ideologische effect van de kiesrechtuitbreiding.

Bij het kwantitatieve effect heb ik niet de door de bevolkingsgroei veroorzaakte evolutionaire uitbreiding van het electoraat op het oog, maar de schoksgewijze, versnelde uitbreiding, die werd veroorzaakt door afschaffing of afbouw van de beperkende kwalificaties van geslacht, inkomen en bezit. In 1830 bestond de totale bevolking van Engeland uit 24 miljoen personen. Voor het kiezen van de 656 leden van het Lagerhuis waren in dat jaar 465.000 personen kiesgerechtigd. Het gemiddeld aantal kiezers per zetel bedroeg 700.<sup>3)</sup> Na de Tweede Wereldoorlog is dit gemiddelde opgelopen tot 100.000. Voor de kandidaat uit 1830 was het mogelijk elke kiezer persoonlijk te ontmoeten. Voor de huidige kandidaat is dat absoluut onmogelijk; hij heeft - om te worden verkozen - een organisatie achter zich nodig: de politieke partij.

In feite deed dat probleem in Engeland zich al bij de verkiezingen van 1832 voor, nadat het electoraat aanzienlijk was uitgebreid.<sup>4)</sup> Iedere kiesgerechtigde die aan de verkiezingen wilde deelnemen, moest volgens de wet van 1832 zijn naam laten registreren op de kiezerslijst. Wie meende dat hij ten onrechte niet op de lijst stond, kon een *claim* indienen; wie meende dat een ander ten onrechte op de lijst stond, kon een *objection* indienen.

Deze wetsbepalingen van 1832 hebben geleid tot het ontstaan van nationale partij-organisaties in Engeland. Om met succes de verkiezingen in te gaan, moesten potentiële aanhangers op de kiezerslijsten worden geregistreerd en eventueel moest voor hen een *claim* worden ingediend, terwijl tegen potentiële tegenstanders zo mogelijk *objections* moesten worden ingediend. Voor dit doel werden *Registration Societies* opgericht, directe voorlopers van de politieke partijen.

Ook vóór 1832 sprak men over partijen in Engeland: de *Whigs* en de *Tories*. Voor zover men al van leden kon spreken, waren dat vrijwel uitsluitend leden van het Lagerhuis zelf: meer clubs van geestverwante zielen in het Lagerhuis dan nationale partij-organisaties, zoals die uit de *Registration Societies* zouden groeien. Het onderscheid tussen deze twee verschillende vormen van organisaties blijkt uit de Engelse terminologie: *Party in Parliament* en *Party in the Country*.

In de tweede plaats het ideologische effect van de kiesrechtuitbreiding. Ook hiervoor neem ik Engeland als voorbeeld. Vóór 1832 was het kiesrecht

beperkt tot de aristocratie en tot de zeer rijken. De gekozen "volks"-vertegenwoordigers vertegenwoordigden vooral de sociaal-economische klasse, waaruit hun kiezers voortkwamen. Gechargeerd laat Disraeli in de roman "Coningsby" één van zijn figuren, Lord Monmouth, tegen diens kleinzoon zeggen: "Neen mijnheer, U stemt met Uw afkomst; U hoeft geen rekening te houden met Uw mening, zoals een filosoof of een avonturier dat doet."

In 1832 werd aan de aristocratie het monopolie van parlementaire representatie ontnomen. Eerst kregen alle mannelijke stadsbewoners met een bepaald inkomen het kiesrecht, maar ook hier werden de beperkende kwalificaties van geslacht en inkomen in de loop der jaren opgeheven. Ook andere belangengroepen dan die van de aristocratie of die van de rijke stadsbewoners wensten vertegenwoordiging in het Lagerhuis. Mede omdat degenen, die de belangen van de loonarbeiders in het Lagerhuis wilden behartigen, geen mogelijkheid daartoe meenden te zien binnen de toen bestaande partijen, werd de *Labour Party* opgericht.

6. Wat hierboven voor Engeland is geschetst, geldt evenzeer voor de Nederlandse situatie. Ook in Nederland had de uitbreiding van het kiesrecht kwantitatieve en ideologische effecten.

Wat betreft de kwantitatieve effecten zijn hierboven de percentuele en absolute cijfers gegeven, waaruit duidelijk blijkt dat vóór 1922 het electoraat waarlijk niet hetzelfde was als het volk. In de Nederlandse politiek had men daar ook een uitdrukking voor: men sprak van het volk achter de kiezers. Zo werd voor de anti-revolutionairen het volk achter de kiezers gevormd door Kuypers "kleine luyden" (waarbij men overigens niet moet denken aan een proletariaat van protestants-christelijke huize, maar eerder aan de kleine burgerij en aan de handwerkslieden).

Ook in Nederland leidde de uitbreiding van het kiesrecht ertoe dat er meer partijen ontstonden en dat die partijen een machtiger positie veroverden in het politieke stelsel. Tot 1918 was het Nederlandse kiesstelsel gebaseerd op een meerderheidssysteem met kiesdistricten.<sup>5)</sup> Hierdoor namen de plaatselijke kiesverenigingen een strategische positie in: zij stelden de kandidaten en voerden de verkiezingstrijd. De eerste Nederlandse politieke partijen ontstonden uit samenvoegingen van plaatselijke kiesverenigingen. In 1879 werden de anti-revolutionaire plaatselijke kiesverenigingen verenigd in de ARP. De in 1881 opgerichte Sociaal-Democratische Bond was inderdaad een bond van plaatselijke afdelingen. De Liberale Unie, ontstaan in 1885, was slechts een overkoepelend orgaan van plaatselijke kiesverenigingen, dat met opzet zeer beperkte bevoegdheden kreeg. Datzelfde gold voor de eerste

politieke organisatie van katholieken op nationale basis: de in 1904 gevormde Algemeene Bond van R.K. Kiesverenigingen in Nederland, die pas in 1926 werd omgezet in de nationale partij-organisatie RKSP.

7. Hierboven heb ik gepoogd enkele processen te schetsen, die een gedeeltelijke verklaring geven voor de verwerving van de machtsposities door de politieke partijen:

a. De schoksgewijze uitbreiding van het electoraat had tot gevolg dat steeds méér kiezers bij de verkiezingen moesten worden bereikt. Hiervoor had men een hechtere en meer omvangrijke organisatie ("machine") nodig, waarin de politieke partijen zijn gaan voorzien.

b. Diezelfde uitbreiding heeft ertoe geleid dat méér groepen een eigen vertegenwoordiging wensten in de Tweede Kamer. Dit heb ik aangeduid als het ideologische effect. Men kan hierbij denken aan sociaal-economische groepen: naarmate de beperkende kwalificaties van inkomen en bezit werden afgebouwd, wensten de lagere inkomensgroepen een eigen vertegenwoordiging (b.v. de SDAP). Ook andere factoren konden hierbij een rol spelen. Zo ontstond op basis van theologische meningsverschillen naast de ARP een reeks ander protestants-christelijke partijen: Christelijk-Historische Partij, CHU, SGP, GPV enz. Deze twee factoren konden ook simultaan werken. Hiervan twee voorbeelden: de in 1926 opgerichte Christelijk-Democratische Unie onderscheidde zich in theologisch opzicht van de ARP en wilde tegelijkertijd de belangen van het proletariaat behartigen. Het tweede voorbeeld: binnen de SDAP ontstond strijd over de interpretatie van het marxisme, hetgeen in 1909 leidde tot het ontstaan van de Sociaal-Democratische Partij (de latere Communistische Partij). Hierdoor kreeg men twee politieke partijen, die elk de belangen van dezelfde sociaal-economische klasse wilde vertegenwoordigen, maar ideologisch gescheiden waren.

c. Aanvankelijk lag het zwaartepunt van de organisatie en van de macht bij de plaatselijke kiesverenigingen. Door het benadrukken van het ideologische aspect (b.v. door het aanvaarden van een nationaal-geldend beginselprogramma) werd de positie van het nationale partij-apparaat steeds sterker. Toen in 1918 het meerderheidsstelsel gebaseerd op districten werd vervangen door het stelsel van Evenredige Vertegenwoordiging (waarbij het gehele land één district werd) konden de nationale partij-organisaties hun macht over de plaatselijke afdelingen aanzienlijk versterken.<sup>6)</sup>

Door deze verzelfstandiging en door de versterking van hun positie konden de politieke partijen gemakkelijk een "intermediaire" plaats innemen tussen burger en de centrale overheid, met name tussen burger en Tweede Kamer.

In de nu volgende paragrafen wordt daarvan een aantal aspecten gegeven.

8. Op de dag der verkiezingen brengt de kiezer zijn stem uit op de kandidaat, voor wie hij een voorkeur heeft. Het is echter niet zo dat de kiezer een volledige vrijheid bezit om te stemmen op wie hij maar wil. In het stemhokje is zijn keus beperkt tot degenen, wier namen op het stembiljet staan afgedrukt.

Deze beperking vloeit niet voort uit wettelijke bepalingen inzake de kandidaatstelling. Die bepalingen (een gering aantal handtekeningen, een kleine waarborgsom) kunnen moeilijk als een hindernis worden beschouwd. Wat betreft leeftijd en nationaliteit bestaan er in het geheel geen beperkende bepalingen bij de kandidaatstelling. Er zijn gevallen bekend van kinderen van zes jaar, die bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten kandidaat werden gesteld.<sup>7)</sup>

Van deze ruime mogelijkheid tot kandidaatstelling wordt slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt. Voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer van 1972 waren bijna negen miljoen burgers stemgerechtigd. Omdat de minimumleeftijd om kiesgerechtigd te zijn (18 jaar) lager ligt dan de voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer vereiste minimumleeftijd (25 jaar), was het aantal potentiële kandidaten kleiner dan negen miljoen; ik schat hun aantal op zeven miljoen.<sup>8)</sup> Het aantal werkelijk gestelde kandidaten schat ik op 350. Dat betekent dat 0,005% van de potentiële kandidaten ook werkelijk bij de Kiesraad als kandidaat werd ingeschreven. Anders uitgedrukt: één op de 20.000 potentiële kandidaten werd ook werkelijk kandidaat.

Uiteraard mag men niet beweren dat alle potentiële kandidaten geïnteresseerd zijn in een kandidatuur. Maar dat er méér geïnteresseerde potentiële dan gestelde kandidaten zijn is eenvoudig aantoonbaar aan de hand van de steeds weer terugkerende strijd binnen elke politieke partij om plaatsen op de kandidatenlijst.

Van welke getallen men ook uitgaat, er vindt in ieder geval een selectieproces plaats: een kleine groep kandidaten wordt geselecteerd uit een grotere groep potentiële kandidaten. Dit selectieproces wordt verricht door de politieke partijen. De partijen bepalen welke namen op het stembiljet terecht komen, waaruit de kiezer dan weer een keus mag maken.<sup>9)</sup> Op die manier schuiven de politieke partijen zich wat betreft de samenstelling van de volksvertegenwoordiging als een intermediaire structuur tussen het electoraat en de Tweede Kamer in.

Tegen deze bewering zou men in kunnen brengen dat de politieke partijen uit kiezers bestaan en dat bij het selectieproces het dus uiteindelijk



de kiezers zijn, die deze grote invloed op de samenstelling van de Tweede Kamer uitoefenen.

We mogen inderdaad aannemen dat partijleden voor het grootste deel kiezers zijn, maar omgekeerd is het niet waar dat alle of zelfs maar een groot deel van de kiezers leden van een politieke partij zijn. Er zijn geen exacte cijfers bekend, maar volgens schattingen is ongeveer 10% van de kiesgerechtigden lid van een politieke partij.<sup>10)</sup> Men zou dus hooguit kunnen zeggen dat 10% van het electoraat invloed kan uitoefenen op de samenstelling van de kandidatenlijsten.

Maar ook dit is slechts theorie. Een aantal jaren geleden heb ik voor enkele Nederlandse politieke partijen de procedure van selectie van kandidaten voor de Tweede Kamer onderzocht.<sup>11)</sup> Ik kwam tot de conclusie dat de partijleden een zeer geringe mate van medezeggenschap bezaten bij de samenstelling van de kandidatenlijst. Gewoonlijk berustte de uiteindelijke beslissing bij de centrale partij-organen. Er zijn sindsdien wijzigingen aangebracht in de selectie-procedure. Met enkele studenten ben ik bezig opnieuw deze zaak te onderzoeken. Dit onderzoek is nog niet afgerond, maar er is voor ons geen enkele reden om aan te nemen dat er principiële wijzigingen zijn opgetreden: nog steeds ligt de grootste beslissingsbevoegdheid bij de centrale partij-organen.

Men mag dit niet zonder meer verklaren uit machtswellust. De partijleden, georganiseerd in plaatselijke afdelingen, zijn eerder geneigd te denken en te handelen in termen van lokale belangen, terwijl de centrale partij-organen meer rekening moeten houden met nationale belangen. Zou men de kandidaatstelling geheel of grotendeels aan partijleden en plaatselijke afdelingen overlaten, dan zouden er geen garanties zijn voor een evenwichtige samenstelling (bijvoorbeeld in specialisaties) van de fracties in het nationale parlement.

Dit doet echter niets af aan het feit dat het de politieke partijen zijn - en met name een kleine topklaag binnen die organisaties - die vaststellen welke namen op de stembiljetten geplaatst worden en in welke volgorde dat zal gebeuren. Uit die selectie mogen de burgers een keuze doen. Wanneer de kandidatenlijsten bekend zijn gemaakt, kan men reeds vóór de verkiezingen in grote lijnen nagaan uit welke personen de nieuwe Kamer zal bestaan. De kiezers bepalen de zetelverdeling, de partijen wie op die zetels plaats zullen nemen.

9. Volgens de Grondwet vertegenwoordigen de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk en stemmen de parlementsleden zonder last of ruggespraak

met degenen, die hen benoemden. Uit deze bepalingen zou men de indruk kunnen krijgen dat de parlementsleden en de parlementaire fracties onafhankelijk zijn. Wellicht is dit staatsrechtelijk het geval, maar in de politieke realiteit ligt dit anders. Er bestaan, om het voorzichtig uit te drukken, zeer sterke banden tussen de politieke partijen en hun fracties in de Tweede Kamer.

Tussen fractie en andere organen van de politieke partij is sprake van een tweerichtingsverkeer. Vooral in de centrale partij-organen is de fractie vertegenwoordigd. Uit een in 1965 verricht onderzoek kwam ik tot de conclusie dat in Nederland, globaal gesproken, de dagelijkse besturen van de politieke partijen voor een belangrijk deel bestonden uit leden van de Tweede Kamerfractie, de hoofdbesturen voor een klein deel uit fractieleden, terwijl op partijraden en partijcongressen vaak de gehele fractie aanwezig was (adviserend, voorlichtend, voorgelicht wordend en rapporterend).<sup>12)</sup>

Belangrijker voor de positie van de politieke partij als intermediaire structuur tussen burger en centrale overheid is de greep van de partij op de fractie. Er is altijd sprake van invloed van de partij op de fractie; de mate waarin dit het geval is verschilt van partij tot partij. Zo kent de ARP, wat betreft de geschreven regels, een vrij ver doorgevoerde scheiding tussen fractie en overige partij-organen, terwijl in de PvdA het partijcongres en de partijraad via moties sterke invloed uitoefenen op het beleid van de fractie. Sedert 1968 is bij enkele politieke partijen duidelijk de neiging waarneembaar de greep op het beleid van de fractie te versterken, zo men wil: het fractiebeleid ondergeschikt te maken aan de wensen van andere partij-organen. Als sanctie moet dan dienen een recht van de basis om de gekozen volksvertegenwoordiger "terug te roepen" (*recall*).

Hierdoor ontstaat de figuur van fracties in een volksvertegenwoordiging - gekozen door het electoraat - die in meer of minder sterke mate onder toezicht komen te staan van politieke partijen, die slechts een klein deel van het electoraat vormen. Ook wanneer we rekening houden met de omstandigheid dat de Nederlandse kiezers eerder op partijen dan op personen hun stem uitbrengen<sup>13)</sup> blijven we met dit probleem zitten. En dat probleem wordt des te knellender wanneer politieke partijen aan de fracties tijdens de zittingsperiode min of meer bindende opdrachten kunnen geven, al dan niet met mogelijkheden van sancties.

10. Naarmate de fractie méér afhankelijk wordt van de politieke partij, wordt de intermediaire positie van de partij tussen burgers en centrale overheid sterker. Van de fractie gaat immers een groot aantal impulsen uit, die dan weer onder invloed van de partij komt te staan. Bijvoorbeeld de relaties van een fractie in de Tweede Kamer met het kabinet of met haar politieke geestverwanten in het kabinet. In vrijwel alle regeringspartijen wordt het als een normale zaak gezien dat er regelmatig informele besprekingen zijn tussen fractieleden en hun politieke geestverwanten in het kabinet.<sup>14)</sup> Ik heb de indruk dat bij dergelijke informele contacten ook partijleiders, die niet in de fractie of in het kabinet zitting hebben, een rol zijn gaan spelen. Het is bijvoorbeeld bekend dat minister-president Den Uyl wekelijks op het partijbureau van de PvdA een bijeenkomst heeft met andere bewindslieden, fractieleden en leidende figuren uit de PvdA. Het is duidelijk dat er een interrelatie bestaat tussen bewindslieden, Kamerleden en andere invloedrijke figuren van één politieke partij. De vraag is waar, politiek gezien,<sup>15)</sup> de grenzen liggen of behoren te liggen van de partij-politieke beïnvloeding. Ook hier moet men zich ervan bewust zijn dat slechts een klein deel van het electoraat lid is van een politieke partij.

Deze relatie partij-fractie-kabinet kan ook van betekenis zijn bij kabinetsformaties. Politieke partijen hebben altijd invloed gehad op kabinetsformaties. Voor de Tweede Wereldoorlog bleef die invloed veelal beperkt tot een kleine coterie van partijleiders: hoofdbestuur, dagelijks bestuur, soms het partijbestuur. Hierop bestonden uitzonderingen. De enkele keren dat de SDAP een reële mogelijkheid had om regeringspartij te worden, werden speciale partijcongressen bijeengeroepen ter bespreking van de principiële vraag of de partij al dan niet mocht deelnemen aan een "burgerlijke" regering.

In deze tijd zijn die uitzonderingen vrijwel regel geworden. Lang voordat de verkiezingsuitslagen bekend zijn, bepalen partijcongressen - soms tegen de wensen van partijbestuur en Kamerfracties in - dat men bepaalde partijen zeker niet of dat met bepaalde partijen zeker wèl regeringscoalities zullen worden aangegaan. Achter deze eisen gaat een stuk verkiezingstaktiek schuil, zeker als we letten op de resultaten.<sup>16)</sup> Maar dat neemt niet weg dat ook op dit vlak de politieke partijen een positie trachten in te nemen tussen burger en centrale overheid.

11. Hierboven heb ik geschreven over de rol van politieke partijen bij de selectie van kandidaten voor volksvertegenwoordigende lichamen.

Ook bij de benoemingen voor bepaalde - politieke - functies spelen de politieke partijen een rol.

Het benoemingsrecht voor deze functies berust bij vele verschillende overheidsinstellingen en overheidsdienaren. Zo wordt in artikel 4e van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers het benoemingsrecht voor tientallen "hoge ambtenaren en andere met gewichtige betrekkingen beklede personen" bij de Ministerraad gelegd. Dit is slechts een voorbeeld van het benoemingsrecht bij de centrale overheid en dan nog wel een voorbeeld van een formele regeling. Ook op andere niveaus (provincie, gemeente) bestaan formele en informele regels voor benoemingen.

Ik beperk me hier tot de benoemingen door de centrale overheid. Het meest bekende voorbeeld is dat van benoeming van burgemeesters. Op een dubbele manier trachten de politieke partijen in de meeste gevallen hierbij een rol te spelen. Indien er een vacature is, proberen één of meer partijen die te reserveren voor een politieke geestverwant. Daarnaast wordt dan geprobeerd een bepaalde kandidaat voor die functie naar voren te schuiven. Een recent voorbeeld: het burgemeesterschap van een bepaalde gemeente (Rotterdam) werd opgeëist voor een geestverwant van een bepaalde partij (PvdA) die een bepaalde kandidaat (Van der Louw) naar voren schoof. Ook hier fungeert de politieke partij als een intermediaire structuur tussen (de Rotterdamse) burger en centrale overheid.

Bij benoeming van burgemeesters gelden een aantal bijzondere omstandigheden, die echter niet de bewering aantasten dat bij dit soort "politieke benoemingen" de politieke partijen een intermediaire structuur vormen. Zo wordt bij burgemeestersbenoemingen in het algemeen gelet op de politieke en godsdienstige samenstelling van de burgerij. Deze omstandigheid kan echter juist gemakkelijk leiden tot een verscherping van de strijd tussen politieke partijen over een burgemeestersbenoeming. Toen in 1973 bij de benoeming van J.J. van der Lee tot burgemeester van Eindhoven met deze ongeschreven regel gebroken werd, leidde dit tot felle discussies tussen PvdA en KVP.

Ook het opstellen van een "profiel" door de gemeenteraad tast de intermediaire positie van de politieke partijen niet aan. In de eerste plaats omdat het profiel wordt bepaald door de fracties van de politieke partijen in de gemeenteraad en in de tweede plaats omdat niet altijd en zeker niet volledig rekening wordt gehouden met het profiel. Hierbij kan de benoeming van Schols tot burgemeester van Den Haag als voorbeeld dienen. Zelfs de verkiezing van burgemeesters door de burgers zou de politieke partijen niet beroven van hun intermediaire positie: het

zouden de politieke partijen zijn die de kandidaten stellen.

De benoeming van burgemeesters is hier als voorbeeld gebruikt voor de intermediaire positie van de politieke partijen. Bij tal van andere benoemingen treden de partijen op overeenkomstige wijze op. Toen niet lang geleden een voorzitter van de N.O.S. moest worden benoemd, meende de PvdA dat die functie moest worden bekleed door een van haar geestverwanten: A.R. Vermeer, die deel uitmaakt van de Eerste Kamerfractie van de PvdA. We zien hier hetzelfde patroon: een politieke partij wenst beslag te leggen op een functie en komt met een kandidaat. Dat uiteindelijk E.C.M. Jurgens (lid van de Tweede Kamer voor de PPR) door zijn politieke geestverwant, minister Van Doorn, tot voorzitter van de N.O.S. werd benoemd, tast mijn bewering over de intermediaire positie van de politieke partij niet aan. Men zou eerder kunnen zeggen dat waar met dit gebruikelijke patroon gebroken wordt, er partij-politieke twisten ontstaan: de kwestie-Van der Louw (de ARP tekende verzet aan tegen zijn benoeming), de kwestie-Van der Lee (een lid van de PvdA op de burgemeesterszetel van Eindhoven, die gewoonlijk voor de KVP werd gereserveerd), de kwestie-Schols (de KVP had een andere kandidaat) en de kwestie-Jurgens (de PvdA had iemand uit eigen kring voor die functie willen hebben).

12. De verovering door de politieke partijen van een intermediaire positie tussen burger en overheid heeft verzet uitgelokt. De opkomst van de partijen ging gepaard met veroordeling van die organisaties. Partijen werden gezien als een gevaar voor de nationale eenheid, als organisaties die langs onnatuurlijke scheidslijnen het volk verdeelden. Partijman zijn was onbehoorlijk. Nicolaas Beets schreef:

"Partijman wezen wensch ik niet,

Ik wil geheel mijn volk behooren."

Dit soort verzet heeft de opkomst van politieke partijen niet kunnen verhinderen. Een grote uitbreiding van het kiesrecht in een indirecte democratie leidt noodzakelijkerwijs tot het ontstaan van nationale partij-organisaties. Die organisaties verwerven een machtspositie tussen kiezers en overheid.

Een discussie over deze materie op het politicologen-etmaal met vertegenwoordigers van politieke partijen zou over de volgende vragen kunnen gaan, die wij dan ook ter schriftelijke beantwoording aan die vertegenwoordigers hebben voorgelegd.

a. Bent u het ermee eens, dat de politieke partijen een intermediaire structuur vormen tussen burgers (of kiezers) en de centrale overheid?

- b. Indien dit het geval is, is er dan niet sprake van een knelpunt, omdat de politieke partij als organisatie slechts een klein deel van de burgers (of van het electoraat) als leden telt?
- c. Welke invloed hebben de leden van Uw partij op de samenstelling van de kandidatenlijst, zowel wat betreft de namen van de kandidaten als de volgorde van de namen op het stembiljet? Vindt U dat partijleden moeten kunnen bepalen welke namen er op het stembiljet komen en in welke volgorde die namen worden geplaatst?
- d. Vindt U dat ook kiezers, die geen lid van Uw partij zijn, daarbij inspraak moeten hebben?
- e. Hoe is in Uw partij de verhouding tussen Tweede-Kamerfractie en andere partij-organen geregeld en hoe verloopt het patroon van wederzijdse beïnvloeding? Wat acht U een gewenste relatie tussen de partij en de door de kiezers gekozen fractie?
- f. Acht U het toelaatbaar dat een Tweede-Kamerfractie afhankelijk is van partij-organen?
- g. Tussen een fractie van Uw regeringspartij en geestverwante bewindslieden bestaan gewoonlijk regelmatige contacten. Veelal zijn daarbij ook partij-functionarissen betrokken. Bestaan voor zulke contacten in Uw groepering spelregels; hoe intensief is dat contact; hoe hoog schat U de invloed der betrokkenen bij zulk contact? Wat vindt U van zulke contacten en vooral: vindt U het wenselijk dat partij-functionarissen daarbij een actieve rol spelen?
- h. Politieke partijen blijken bij "politieke benoemingen" (burgemeesters, Commissarissen der Koningin, etc.) een belangrijke rol te spelen, bijvoorbeeld door het opeisen van een vacant geworden functie en door het noemen van de naam van een kandidaat. Hoe ver gaat in Uw partij de invloed van partij-organen op het benoemingsbeleid en welke organen en functionarissen spelen daarbij een belangrijke rol? Wat is Uw opvatting over de gewenste invloed van partij-organen op het benoemingsbeleid? Moet hierbij ook inspraak worden gegeven aan niet-leden van de partij?
- i. De selectie van kandidaten voor volksvertegenwoordigende lichamen is in verschillende landen wettelijk geregeld. Acht U een dergelijke regeling voor Nederland wenselijk, bijvoorbeeld het stellen van eisen inzake de medezeggenschap van partijleden?

## NOTEN

- 1) Zie voor de resultaten het Jaarboek 1975 van het Studie- en Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen, bijlage XI.
- 2) Uiteraard speelde hierbij ook de bevolkingsgroei een rol, maar slechts een geringe.
- 3) Deze berekening is aanvechtbaar. Dit gemiddelde was tevens het minimum, omdat sommige Lagerhuisleden in het geheel geen kiezers vertegenwoordigden ("rotten boroughs"). Het getal van 700 dient slechts als illustratie.
- 4) Alle mannelijke stadsbewoners met een bepaald inkomen kregen toen het kiesrecht.
- 5) Het verschil met het Engelse kiesstelsel was dat in Engeland de relatieve meerderheid binnen een district voldoende was voor het verwerven van een zetel, terwijl in Nederland een absolute meerderheid werd vereist.
- 6) Slechts bij uitzondering gebeurde dat niet: in de CHU.
- 7) Mededeling van de heer L. Bekker van de Kiesraad. Om tot lid van een vertegenwoordigend lichaam te worden verklaard bestaan wèl eisen inzake leeftijd en nationaliteit. In dergelijke gevallen werken Commissies voor de Geloofsbrieven als een zeef.
- 8) Hoewel er geen leeftijdsbeperking ten aanzien van kandidaatstelling bestaat, lijkt het me reëel om bij schatting van het aantal potentiële kandidaten uit te gaan van de minimumleeftijd van 25 jaar. Dit is aan de zeer voorzichtige kant. In feite komt het vaak voor dat personen voor een vertegenwoordigend lichaam kandidaat worden gesteld, die pas in de loop van de zittingsperiode die minimumleeftijd bereiken. Voor de Tweede Kamer zouden we dan moeten uitgaan van de leeftijd van 21 jaar, waardoor het aantal potentiële kandidaten groter zou zijn.
- 9) Voor dit selectie-proces - in de Amerikaanse vakliteratuur aangeduid als *nomination* ter onderscheiding van *election* - bestaan in Nederland geen wettelijke bepalingen. In de Verenigde Staten kent men het systeem van voorverkiezingen, de *primaries*, die onder meer zijn bedoeld als een regulering van de verkiezing van personen binnen een politieke partij (*nomination*), die daarna de officiële kandidaten zijn bij de verkiezingen (*elections*).
- 10) In een enquête direct na de verkiezingen van 1967 werd de vraag gesteld: "Betaalt u contributie aan een partij?" Deze vraag werd door 11% bevestigend beantwoord. Zie "De Nederlandse kiezers in 1967. Enkele resultaten van een landelijke enquête (Amsterdam/Brussel, 1967), blz. 59, vraag 32e. Bij het nationaal kiezersonderzoek 1972-1973 werd de vraag gesteld: "Bent U lid van een politieke partij of bent U dat niet?" Van de steekproefpopu-

latie verklaarde 9,0% lid te zijn van een politieke partij. Zie Bruyn, L.P.J. de en J.W. Foppen: "Nationaal Kiezersonderzoek 1972-1973" (Nijmegen, 1974), deel I, blz. 192, vraag 229.

11) Zie mijn artikel "De politieke partij en de selectie van kandidaten" in de *Sociologische Gids*, jrg. 10, no. 5, sept./okt. 1963, blz. 273-281.

12) Zie mijn artikel "Partijbestuur en fractie" in *Acta Politica*, jrg. I, 1965/1966, blz. 154-171. Voor KVP, PvdA, VVD, ARP, CHU en CPN is het aantal fractieleden in de verschillende partij-organen verwerkt in de tabellen 4 t/m 6 (blz. 166-169).

13) Van de mogelijkheid tot het uitbrengen van een voorkeursstem wordt bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt.

14) Een voorbeeld: minister Trip schreef in zijn "Hollands Dagboek" (NRC/Handelsblad, 8 november 1975) dat hij op donderdag een broodje had gegeten met Kamerleden van de fractie en dat er op dinsdag een wekelijks etentje is met de PPR-fractie.

15) Formeel-staatsrechtelijk liggen de verantwoordelijkheden van Kamerleden en bewindslieden vrij aardig vast.

16) Ondanks een anti-KVP-resolutie van de PvdA (die later werd uitgebreid tot de ARP en de CHU) en ondanks de intentieverklaring van de drie grote confessionele partijen, kwam een kabinet tot stand waarin de PvdA samenwerkte met ARP en KVP en waarin voor de CHU geen plaats was.

13765/  
189