

BIJLAGE VIII

L.P. Middel

SPELREGELS VOOR 'PARTIJGENOTEN' EN 'KAMERADEN'

Over de organisatiestructuur van de PvdA en de CPN

Inleiding

Dit artikel maakt in gewijzigde vorm deel uit van een studie naar de verhoudingen tussen sociaal-democraten c.q. democratisch-socialisten enerzijds en communisten anderzijds, zoals die zich vanaf het ontstaan van de socialistische arbeidersbeweging in Nederland gemanifesteerd hebben.

Deze studie, die wellicht in 1981 zal worden gepubliceerd onder de titel *'De kloof der kameraden'*, wordt verricht door L. Boivin en L.P. Middel.

Beide auteurs publiceerden (met anderen) *'Een verjongingskuur voor de Partij van de Arbeid. Opkomst, ontwikkeling en betekenis van Nieuw Links'*, (Deventer, 1978).

Het hoofdstuk *'Spelregels....'* beperkt zich tot het weergeven en analyseren van de voornaamste overeenkomsten en verschillen in de formele organisatiestructuren, waar vanuit de 'partijgenoten' (de PvdA-leden), respectievelijk de 'kameraden' (de CPN-leden) hun politieke uitgangspunten gestalte trachten te geven.

Deze organisatiestructuren zijn vastgelegd in de statuten en huishoudelijke reglementen van de Partij van de Arbeid, respectievelijk de statuten van de Communistische Partij van Nederland. Dit betekent dat in dit verband niet ingegaan wordt op ideologische en (partij-)culturele overeenkomsten en verschillen tussen de PvdA en CPN, tenzij bepaalde elementen van de respectievelijke formele organisatiestructuren direct voortvloeien uit de ideologische bases van beide partijen.

Als slot van deze inleiding nog een tweetal kanttekeningen:

- de formele organisatiestructuur is beperkt tot het 'interne partijgebeuren', hetgeen onder meer betekent dat kandidaatstellingsprocedures ten behoeve van volksvertegenwoordigende lichamen buiten beschouwing blijven;

- alleen de huidige formele organisatiestructuren, zoals neergelegd in de meest recente partijstatuten en/of -reglementen, zijn als uitgangspunt voor beschrijving en analyse gekozen.

### *Partijen in het politiek systeem*

In het Nederlandse politieke systeem stellen uitsluitend politieke partijen kandidaten voor volksvertegenwoordigende lichamen op boven-lokaal niveau. Zij doen dit vaker wel dan niet op basis van door hen opgestelde verkiezingsprogramma's of manifesten. Het periodiek weerkerende proces van kandidaatstelling (recruterende en selectie), programma-formulering en campagnevoering voor volksvertegenwoordigende lichamen is te beschouwen als de *hoofdfunctie* van politieke partijen. Om deze hoofdfunctie zo adequaat mogelijk te vervullen hebben politieke partijen zich moeten institutionaliseren en hebben zij voor hun organisatorisch en politiek functioneren een aantal spelregels geformuleerd. Deze spelregels, voornamelijk neergelegd in statuten en huishoudelijke reglementen, bepalen met name hoe beleidsvoorbereidende, -bepalende en -uitvoerende organen binnen de partijen zijn samengesteld en tot waar hun bevoegdheden reiken. Organisatorisch functioneren enerzijds en politiek-inhoudelijk dan wel strategisch functioneren anderzijds zijn weliswaar van elkaar te onderscheiden, maar in de praktijk niet of nauwelijks te scheiden. Dit laatste is onafhankelijk van de gekozen organisatiestructuur en de wijze van presenteren van beleidsvoornemens door de partijen.

Wil een politieke partij, ofwel willen door (vanuit, namens) deze partij gestelde kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen, met enige kans op succes dingen naar de gunst van - steeds meer - kiezers, dan moet deze partij, c.q. de actieve leden binnen deze partij, aan een aantal voorwaarden voldoen.

Kandidatenlijsten moeten worden opgesteld; wensen en verlangens, te realiseren door de verkozen kandidaten (die fracties vormen), moeten worden geformuleerd en verkiezingscampagnes moeten worden gevoerd en (dus ook) gefinancierd. De noodzaak tot organisatie is al met al evident en daarmee is de basis gelegd voor een aantal organisatieproblemen, die gevolgen hebben voor het politieke functioneren van de (partij-)organisatie. In het

algemeen kan gesteld worden dat de organen van politieke partijen op de diverse niveau's van organisatie (landelijk, provinciaal, regionaal, lokaal en wijksgewijs) grotendeels afgestemd zijn op het stellen van kandidaten voor volksvertegenwoordigende lichamen.

Daarnaast zijn er - vanzelfsprekend - de bepalingen en voorschriften uit de Kieswet waar kandidaten voor volksvertegenwoordigende lichamen aan dienen te voldoen. Maar de Kieswet stelt niet als voorwaarde dat er politieke partijen moeten zijn die de kandidaten bij verkiezingen aanwijzen.

Toch zijn het in Nederland sinds de invoering van het Algemeen Kiesrecht (voor het eerst geëffectueerd bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1922), altijd kandidaten van *politieke partijen* (hoe bizar soms ook) geweest, die uiteindelijk tot Kamerlid verkozen werden. En politieke partijen kunnen bij verkiezingen slechts succes behalen als zij een hechte eenheid vormen en kunnen rekenen op een loyale en gedisciplineerde achterban. Het feit dat een partij niet voor elke verkiezing een nieuwe organisatie op kan bouwen verklaart een zeer sterke tendens tot bureaucratisering van politieke partijen. *Lipschits'* werkdefinitie van een politieke partij ("een georganiseerde groep die als zodanig kandidaten stelt voor de verkiezing van een volksvertegenwoordigend lichaam") sluit voor wat de PvdA en de CPN betreft aan bij het gegeven dat deze partijen het parlementaire stelsel in Nederland als zodanig erkennen en als instrument beschouwen om hun doelstellingen te verwezenlijken.

Enige aanvulling is echter noodzakelijk. Mede als gevolg van de 'vernieuwingslinking' van de PvdA heeft deze partij zich de laatste jaren trachten te manifesteren als 'aktie-partij', waarbij buitenparlementair optreden van deze partij aan zou moeten sluiten bij het werk van de PvdA-volksvertegenwoordigers. De 'aktie-partij-gedachte' is inmiddels goeddeels verlaten, hetgeen overigens niet betekent dat teruggevallen is op de idee van een 'bestuurderspartij' of (erger nog) kiesvereniging. Het in 1979 gestarte discussieproject 'Maatschappelijke Strategie' moet onder meer de PvdA de weg wijzen hoe in de jaren tachtig politiek bedrijven vanuit volksvertegenwoordigende lichamen aangevuld kan worden vanuit tal van sectoren van het maatschappelijk gebeuren, opdat het politieke grondvlak van het PvdA-hande-

len verbreed wordt.

De CPN is in zoverre reformistisch, dat ook deze partij de parlementaire democratie erkent, zij het dat dit voor haar geen beletsel mag zijn om zich permanent op te werpen als aktie- en belangenpartij. Voortdurend wordt de 'werkende bevolking', gevraagd of ongevraagd, met raad en daad terzijde gestaan, in bedrijf, buurt, stad, land en niet te vergeten universiteit.

In dit opzicht is sprake van een verschil *in legitimiteit van het politieke handelen* tussen PvdA en CPN.

De PvdA weet zich in de eerste plaats, doch niet uitsluiten, gelegiti-meerd door haar *kiezers* (in partij-jargon: 'de basis'), terwijl de CPN primair maar eveneens niet uitsluitend haar politieke handelen rechtvaardigt door de veronderstelde behoefte aan steun en ondersteuning van tal van bevolkingsgroepen.

### *Konflikten en fricties*

In de Partij van de Arbeid lijkt het de laatste tijd een gewoonte om interne ruzies en konflikten niet slechts binnen de daartoe geëigende partij-organen uit te vechten. In zekere zin is dit een symptoom van de relatief grote mate van openheid en openbaarheid die deze partij met betrekking tot zijn eigen doen en laten betracht. Maar ook andere partijen -of groepen leden binnen deze partijen- krijgen steeds meer de neiging om konflikten en fricties eerst op straat te gooien om ze vervolgens aldaar, onder het oog van de publiciteitsmedia, uit te vechten. Partijscheuringen en -afsplittingsen komen in ons politieke systeem de laatste jaren nauwelijks meer voor, maar des te meer manifesteren zich binnen de partijen de clique's, kongsies, facties en stromingen.

Ook hier moet wat betreft de CPN een kanttekening geplaatst worden. Alhoewel de geschiedenis van de CPN bol staat van partijstrijd en daaropvolgende royementen en verkettering, is deze partij erin geslaagd zich tamelijk eensgezind aan de buitenwacht te blijven presenteren. Deels is dit te verklaren door het isolationisme, waartoe de CPN in de Koude Oorlog gedwongen werd, maar deels zeker ook door de (niet los daarvan staande) discipline die de CPN haar leden oplegt en die vooral de CPN-leden zich-

zelf opleggen. Pas de laatste jaren betracht de CPN enige openheid met betrekking tot haar eigen functioneren. Derhalve is de 'burgerlijke buitenwacht' in zijn beeldvorming van deze partij niet meer geheel afhankelijk van wat de CPN zelf, middels zelf uitgegeven publicaties en het dagblad 'De Waarheid', prijs geeft.

De verkiezing van het partijbestuur van de PvdA (en met name van de partij-voorzitter) leek een tijdlang het belangrijkste onderwerp dat deze partij bezig hield. De aan deze verkiezing voorafgaande 'campagne', vooral gevoerd rondom het thema 'partijdemocratie' gaf een heldere kijk op hoe het binnen deze grote partij toe kan gaan. In de CPN is dit anders. Op een enkele geschiedschrijving na zijn het toch vooral memoires van en gedenkschriften over voormalige partijleiders, dan wel klaagschriften of manifesten van uitgestotenen of afgescheidenen, die een niet altijd even onbevooroordeeld beeld van het interne functioneren van de CPN (veelal in een tamelijk ver verleden) geven.

### *Partijlid*

Iedere Nederlander kan zich aanmelden voor het lidmaatschap van een politieke partij. Of hij of zij vervolgens als lid door de betreffende partij wordt aangenomen is een tweede. De PvdA stelt als leeftijdsgrens voor het lidmaatschap 16 jaar, de CPN 18 jaar. Beide partijen eisen van hun (potentiële) leden dat zij hun respectievelijke doelen of beginselen onderschrijven. Voor het overige beperkt de PvdA zich tot een - op een enkele uitzondering na - tot formaliteit verworven ballotage-procedure voor kandidaat-leden via de plaatselijke afdelingen. De CPN hanteert in dit opzicht stringentere maatstaven. Elk nieuw lidmaatschap moet door de (plaatselijke of gemeentelijke) afdeling van de CPN worden goedgekeurd. Vervolgens is goedkeuring van het districtsbestuur noodzakelijk, terwijl ook nog het landelijke CPN-Partijbestuur een onderzoek kan gelasten. Hoeveel van de kandidaat-leden uiteindelijk tot de CPN-gelederen worden toegelaten is niet bekend.

Eenmaal partijlid geworden, kan de PvdA'er het voorbeeld van ongeveer 90% van zijn partijgenoten volgen en derhalve tot een 'papieren', dat wil zeggen

grotendeels passief, lidmaatschap besluiten. Het CPN-lid heeft zich bij aanmelding daarentegen verplicht om actief aan het partijwerk deel te nemen; in welke mate en in welke vorm ligt vanzelfsprekend goeddeels aan hem- of haarzelf. Wel is ieder CPN-lid statutair verplicht om deel te nemen aan de discussies binnen de eigen partij-afdeling.

Dit laatste vormt tevens een verklaring voor de organisatorische kracht van de CPN. Alle partijleden zijn in enigerlei mate voor het politieke partij- en actiewerk in te zetten en daardoor overtreft het CPN-partij-kader qua omvang en organisatorisch vermogen andere politieke partijen, i.c. de PvdA. Uit *tabel 1* blijkt dat de organisatiegraad binnen de CPN vijf keer zo groot is als die binnen de PvdA, waar aan toegevoegd moet worden dat het verschil in werkelijkheid - gemeten naar 'actieve leden' - vele malen groter is.

tabel 1. Aantal zetels in de Tweede Kamer (op basis van de verkiezingen van 1977), ledental (peiling 1978) en organisatiegraad (het percentage leden onder de kiezers) van PvdA en CPN

<u>partij</u>	<u>aantal T.K.-zetels</u>	<u>ledental</u>	<u>org.graad</u>	<u>aantal kiezers per lid</u>
PvdA	53	121.000	4,3	23
CPN	2	27.500	19,2	5

De konklusie is dan ook gerechtvaardigd dat de CPN electoraal gezien als een splinterpartij te beschouwen is, maar dat zij dit met betrekking tot aspecten als organisatorische kracht en activiteit van de leden, zeker niet is.

Ter illustratie van deze konklusie: de grootste periodieke partijpolitieke manifestatie in Nederland is telkens weer het 'Waarheid-festival'.

#### *Congres en Partijbestuur*

PvdA en CPN kennen elk - formeel gezien - als hoogste besluitvormend orgaan op landelijk niveau een periodiek bijeenkomend partijcongres. De frequentie van bijeenkomen ligt in de PvdA aanzienlijk hoger dan in de CPN.

Individuele leden van de Partij van de Arbeid hebben in vergelijking tot

de individuele leden van de CPN meer bevoegdheden ten aanzien van het congres van hun partij.

Elk lid van de PvdA kan als waarnemer het congres van zijn of haar partij bijwonen, maar het spreken en het stemmen op PvdA-congressen is voorbehouden aan de afgevaardigden vanuit de lokale afdelingen (en de leden van het PvdA-partijbestuur). Binnen zijn of haar eigen afdeling heeft het individuele PvdA-lid wel diverse invloedsmogelijkheden op het congres van zijn partij, maar deze zijn alle indirect van aard: het mede bepalen wie namens de afdelingen naar het partijcongres worden afgevaardigd, het mede vaststellen van de agenda van het congres en het mede verstrekken van een 'dringend advies' aan de afgevaardigden.

Aan de CPN-congressen, die grotendeels een besloten karakter hebben, kunnen alleen diegenen deelnemen die vanuit de afdelingen afgevaardigd worden, dan wel diegenen die door het Partijbestuur van de CPN uitgenodigd worden het congres bij te wonen. De normen ten aanzien van de afvaardiging vanuit het lokale of regionale partij-niveau worden door het Partijbestuur vastgesteld.

Reglementair komen de congressen van de PvdA en CPN eens per twee jaar bijeen. Daarnaast worden in de PvdA regelmatig buitengewone partijcongressen bijeen geroepen. De deelnemers aan een PvdA-congres beschikken in formele zin over een blanco mandaat. Dit neemt echter niet weg dat bij de uiteindelijke besluitvorming de afgevaardigden de stem van hun afdelingen zeer zwaar mee laten wegen.

Binnen de PvdA is middels uitgebreide bepalingen geregeld hoe partijleden en lagere partijniveau's voorstellen (en eventuele amendementen op reeds ingediende voorstellen) voor het congres kunnen indienen, hoe afvaardiging vanuit het lokale partijniveau plaatsvindt, hoe zwaar de stemmen van de afdelingsafgevaardigden op het congres wegen en tot waar de bevoegdheden van het congres zich uitstrekken.

In de CPN schrijft het Partijbestuur niet alleen de normen voor afvaardiging naar het partijcongres voor, maar ontwerpt zij ook bijna alle 'definitieve concept-resoluties' die aan het congres worden voorgelegd. Of congresafgevaardigden vanuit het lokale of regionale partijniveau binnen de CPN bij de uiteindelijke besluitvorming op het partijcongres over een blanco mandaat beschikken, is niet uit de partijreglementen af te leiden.

Verondersteld mag worden dat er in de praktijk geen sprake van een blanco mandaat kan zijn. Immers, het beginsel van het '*democratisch-centralisme*' wordt ook op het lokale partijniveau toegepast. CPN-leden zijn verplicht deel te nemen aan de partijpolitieke discussies in hun eigen afdelingen; via deze afdelingen kunnen zij meebeslissen over aan het CPN-Partijbestuur te presenteren voorstellen. Hebben de afdelingen echter eenmaal - eventueel bij meerderheid - besluiten genomen, dan is het de leden van deze afdelingen niet toegestaan van deze besluiten af te wijken, bijvoorbeeld via het innemen van een afwijkend (minderheids-)standpunt. De CPN duldt geen "fractievorming" (bedoeld is: *fractievorming*, L.P.M.), die zich voor zou kunnen doen als een aantal partijleden vast blijft houden aan een afwijkend standpunt. CPN-leden moeten zonder enig voorbehoud eenmaal genomen besluiten uitvoeren, ook als zij het er niet mee eens zijn (of waren). Verder mag zonder de toestemming van het Partijbestuur niets van de discussies in eigen kring naar buiten gebracht worden.

Het hierboven geschetste beginsel van het '*democratisch-centralisme*' (waarover in het volgende meer, L.P.M.), maakt het binnen de strakke organisatielijnen van de CPN onmogelijk voor een congresafgevaardigde om bij de besluitvorming op het congres een ander standpunt in te nemen dan zijn of haar lokale partijafdeling of -district. Uitzonderingen doen zich voor in die situaties waar het Partijbestuur afdelings- of districtsvoorstellen niet als congresstukken accepteert. Dit laatste is echter op zich uitzonderlijk, omdat binnen de CPN - in tegenstelling tot de PvdA - verreweg de meeste afdelings- en districtsvoorstellen voor het partijcongres de 'lijn' volgen die door het Partijbestuur is uitgezet. En van deze 'lijn' valt, gezien de positie van het Partijbestuur in de CPN, door of binnen de lagere partijniveau's amper af te wijken. Wel kunnen afdelingen en districten ideeën van het Partijbestuur via besluitvorming in eigen kring ondersteunen. Deze veelal 'massale', ondersteuning uit zich bijvoorbeeld als tal van afdelingen en/of districten gelijksoortige voorstellen van een partijcongres indienen, die in feite uit de koker van het Partijbestuur komen.

De periodieke, doorgaans twee-jaarlijkse, huishoudelijke of 'gewone' partijcongressen van de PvdA en CPN hebben onder meer als teken het gevoerde beleid van de Partijbesturen en Kamerfracties te bespreken, (een aantal van) de leden van de Partijbesturen te kiezen en partijreglementen te

wijzigen. Deze 'gewone' partijcongressen worden door de respectievelijke Partijbesturen belegd. Om verkiezings- en/of beginselprogramma's te formuleren of om andere, actuele zaken te bespreken, is het in de PvdA (ook voor partijleden) mogelijk een 'buitengewoon' partijcongres bijeen te roepen. Dit bijeenroepen kan door het PvdA-Partijbestuur geschieden, maar ook de *partijraad* of een bepaald aantal *afdelingen* (20% van de afdelingen of een aantal afdelingen met tenminste 20% van het totale leden-tal) hebben reglementair het recht een partijcongres bijeen te roepen. Het Partijbestuur van de CPN is binnen deze partij als enig orgaan gerechtigd om - wanneer dat wenselijk wordt geacht - een partijcongres bijeen te roepen.

Hiervoor is opgemerkt dat binnen de PvdA en de CPN de respectievelijke partijcongressen formeel de hoogste partij-organen zijn. In de praktijk blijkt dit echter niet geheel en al het geval te zijn. Zo zijn het in beide partijen niet de partijcongressen die kandidatenlijsten voor vertegenwoordigende lichamen op nationaal en Europees niveau opstellen. In de CPN stelt het Partijbestuur de kandidatenlijsten vast, terwijl dit in de PvdA op het gewestelijke (i.c. Kamerkieskring-)niveau geschiedt, hoewel ook de partijraad (bestaande uit afgevaardigden van de partijgewesten) hierbij een rol speelt.

Het PvdA-congres stelt de politieke uitgangspunten en de richting van het te voeren beleid vast, hetgeen echter niet wegneemt dat gekozen PvdA-volksvertegenwoordigers zich mogen (blijven) beroepen op hun eigen verantwoordelijkheid. Het Partijbestuur van de PvdA moet over het gevoerde beleid verantwoording afleggen aan het partijcongres. Tevens treden bij elk 'gewoon' partijcongres 20 van de 21 leden van het Partijbestuur af. Het 21e lid bekleedt een kwaliteitszetel, namelijk die van de voorzitter van de Tweede Kamerfractie van de PvdA. De afgetreden leden van het PvdA-Partijbestuur zijn overigens terstond herkiesbaar, mits zij door een of meer partij-afdelingen kandidaat gesteld worden.

Binnen de CPN wordt het Partijbestuur volgens de statuten "democratisch" (door het partijcongres) gekozen. Vanuit het gewestelijke partijniveau en door de afgevaardigden op het congres mogen kandidaten gesteld worden, zij het dat dit veelal op voordracht van het Partijbestuur geschiedt. Ook mag het Partijbestuur zelf kandidaten stellen. Van verantwoording afleggen

aan het partijcongres is voor het Partijbestuur van de CPN in formele zin geen sprake. Daarentegen bepaalt het Partijbestuur hoe per partijcongres de afvaardiging vanuit de lagere partijniveau's naar dit congres plaatsvindt. Ook het opstellen van de congresagenda, alsmede het leiden van de beraadslagingen tijdens het congres, behoort tot de bevoegdheden van het Partijbestuur van de CPN. In de PvdA wordt de congresagenda vastgesteld door een congrespresidium, dat twee-jaarlijks door het PvdA-congres gekozen wordt. Wel hebben partij-afdelingen en -gewesten en in mindere mate het Partijbestuur, een doorslaggevende stem in de beraadslagingen die aan de uiteindelijke agendavaststelling vooraf gaan. Ook is het tijdens het congres in de PvdA mogelijk om via een orde-debat actuele zaken alsnog op de agenda te plaatsen. Het congrespresidium van de PvdA is ook belast met de leiding van de vergaderingen van de partijraad. De partijsecretaris maakt qualitate qua deel uit van dit presidium, terwijl het zowel de overige leden van het Partijbestuur als de leden van de PvdA-Kamerfracties niet toegestaan is deel uit te maken van het congrespresidium. Tijdens PvdA-congressen is de spreektijd van de leden van het Partijbestuur doorgaans gelimiteerd; als vuistregel geldt dat per agenda-punt het Partijbestuur kan beschikken over een spreektijd die de helft bedraagt van de tijd die de afgevaardigden gezamenlijk voor dat agenda-punt van het congrespresidium toebedeeld krijgen. Het Partijbestuur van de CPN weet zich in haar functioneren tijdens het partijcongres niet door dergelijke beperkende bepalingen gehinderd. Terwijl bij de opening van een PvdA-congres de partijvoorzitter als 'opwarmertje' een betrekkelijk korte politieke redevoering houdt, is het tijdens een CPN-congres juist de partijvoorzitter die uitgebreid aan het woord komt in het geven van politieke beschouwingen. Het is de gewoonte dat tijdens een PvdA-congres de voorzitter van de Tweede Kamerfractie (of eventueel de minister-president), zijnde de 'politiek leider' van de PvdA, als slottoespraak dergelijke algemene beschouwingen afsteekt.

Het Partijbestuur van de CPN is - statutair - het hoogste orgaan van deze partij gedurende de periode dat het CPN-partijcongres niet bijeen is. Maar ook als het CPN-congres wel bijeen is, is - zoals hiervoor beschreven - de positie van het Partijbestuur zodanig, dat het in materiële zin als hoogste partijorgaan bestempeld kan worden. In de periode dat de PvdA niet

congresseert is de algemene leiding van deze partij aan het Partijbestuur gedelegeerd, terwijl de dagelijkse leiding - evenals in de CPN - aan een Dagelijks Bestuur wordt overgelaten. Het aantal leden van het Partijbestuur van de CPN varieert, maar aangenomen mag worden dat dit aantal rond de 40 schommelt. Het Dagelijks Bestuur van de CPN wordt door het Partijbestuur gekozen en bestaat doorgaans uit 12 leden. De CPN kent geen anti-cumulatiebepalingen inzake het lidmaatschap van het Partijbestuur, noch reglementen ten aanzien van de herkiesbaarheid van zittende leden van het Partijbestuur. Het CPN-Partijbestuur is, in tegenstelling tot dat van de PvdA, bevoegd om geheel zelfstandig mutaties in de eigen samenstelling aan te brengen. Indien in de periode tussen twee partijcongressen een vacature in het PvdA-Partijbestuur ontstaat, wordt deze vervuld door 'de eerste opvolger', ofwel degene die bij de bestuursverkiezing tijdens het laatste 'gewone' congres het hoogste aantal stemmen onder de niet-gekozen kandidaten verwierf.

In beide partijen beheren de Partijbesturen tevens de partij(-ondersteunings-)apparaten, de partijbureau's. De institutionalisering en bureaucratisering van de partijen beperkt zich niet slechts tot de organisatiestructuur als zodanig, maar vinden evenzeer hun neerslag in het bestaan van (landelijke) partijapparaten, die een personele bezetting hebben waarvoor een middelgroot bedrijf zich niet zou hoeven te schamen. Daarnaast kent de PvdA 'vrijgestelden' voor ondersteunende activiteiten (vormingswerk, wetenschappelijk bureau van de Wiardi Beckman Stichting, functionele groepen), medewerkers in dienst van de Kamerfracties en een viertal bezoldigde Partijbestuurders, te weten de voorzitter, de secretaris, de internationaal secretaris en de 'kontaktpersoon' van één der functionele groepen, de 'Rooie Vrouwen'. De CPN kent in vergelijking tot de PvdA een groot aantal 'vrijgestelden'. Niet alleen de bezoldigde medewerkers van het partijapparaat, van de partijkrant, de uitgeverij, het wetenschappelijk bureau (het Instituut voor Politiek en Sociaal Onderzoek; IPSO) of andere 'verwante' organisaties (als het ANJV (Algemeen Nederlands Jeugd Verbond) of de NVB (Nederlandse Vrouwenbeweging)) kunnen tot deze categorie gerekend worden, maar ook de leden van het Dagelijks Bestuur en tal van kaderleden, die op lagere partijniveau's werkzaam zijn. Er bestaat overigens een belangrijk

verschil tussen de 'vrijgestelden' in de PvdA en die in de CPN en wel in salariëring. Binnen de CPN is het gebruik de 'vrijgestelden' voor het partij- en actiewerk een inkomen te verschaffen dat ongeveer overeenkomt met het 'modale' inkomen in Nederland. Partijleden die als Kamer-, Staten- of raadsleden een schadeloosstelling, vergoeding of salaris (wethouders!) ontvangen, staan verhoudingsgewijs een groot deel van de betreffende bedragen aan de CPN af, die langs deze weg een aanzienlijk deel van haar financiële middelen verwerft.

In de PvdA ligt dit geheel anders. Wel worden partijleden die zitting hebben in volksvertegenwoordigende lichamen of die mede op grond van hun partijlidmaatschap door de Kroon als bestuurder benoemd zijn, geacht een klein percentage van de uit dien hoofde ontvangen inkomsten aan de partij af te staan (het 'fonds-Vondeling'), maar sancties op het niet voldoen aan deze regel zijn tot dusverre niet getroffen. De medewerkers van het partijapparaat en van andere organen en verwante organisaties ontvangen een inkomen dat ongeveer gelijk is aan wat zij op eenzelfde beroepsniveau in 'de maatschappij' zouden verdienen. De hoogte van de bezoldiging van de betaalde leden van het Partijbestuur van de PvdA is vastgesteld op 80% van de schadeloosstelling van een Tweede Kamerlid en derhalve duidelijk 'boven-modaal'.

Over de verkiezing van het Partijbestuur van de CPN is statutair vastgelegd dat deze democratisch moet verlopen. Het Dagelijks Bestuur wordt door het Partijbestuur gekozen. Binnen de PvdA komt het er in grote lijnen op neer dat - zoals hiervoor reeds is vermeld - het Partijbestuur twee-jaarlijks voor 20/21 deel door het partijcongres wordt gekozen. Het congres kiest 6 van de 7 leden van het Dagelijks Bestuur in functie; de zevende wordt door het bestuur uit zijn midden gekozen. Er geldt een limiet voor het aantal Kamerleden in het partijbestuur maar daarnaast kent het bestuur een aantal 'adviseurs'. Bepaalde functies in het Dagelijks Bestuur zijn onverenigbaar met het Kamerlidmaatschap. Het 21e lid van het bestuur is de voorzitter van de Tweede Kamerfractie van de PvdA. Verder is er nog een beperkt aantal anti-cumulatie bepalingen. De 20 gekozen leden van het partijbestuur treden elke twee jaar af en zijn in beginsel, mits opnieuw gekandideerd, terstond herkiesbaar.

Een belangrijk verschil tussen de bevoegdheden van de Partijbesturen van de PvdA en de CPN betreft de *terugroeping* ('recall') van gekozen volksvertegenwoordigers. Enige jaren geleden is in de PvdA een terugroepingsregeling, bestaande uit een scala van procedures, ingevoerd en uitgebreid omschreven in de partijreglementen. Nog altijd buigen rechtsgeleerden en andere geïnteresseerden zich over de vraag of deze regeling al dan niet in strijd is met de bepaling uit de Grondwet, die stelt dat volksvertegenwoordigers zonder last en ruggespraak hun werkzaamheden dienen te verrichten. Het PvdA-Partijbestuur heeft in eventuele procedures rond deze terugroepingsregeling een aantal taken toegemeten gekregen, maar is niet gerechtigd om zelfstandig tot terugroeping over te gaan.

Het CPN-Partijbestuur heeft ten aanzien van de CPN-volksvertegenwoordigers deze bevoegdheid uitdrukkelijk wel. Dit laatste is niet alleen te verklaren door de partijdiscipline in de CPN of door de duidelijk omlinjnde partijhiërarchie met aan de top een krachtig Partijbestuur, maar ook door - het daarmee samenhangende - feit dat het binnen de CPN gehanteerde '*democratisch-centralisme*' eenheid van optreden op de diverse niveau's impliceert. Afwijking van dit organisatiebeginsel betekent aantasting van de fundamenten waarop de CPN zowel qua organisatie als qua politiek optreden gebouwd is. De huidige voorzitter van de CPN heeft het democratisch-centralisme als volgt omschreven: "(...) uitgegaan wordt van de noodzaak van de discussie en de meningenstrijd op grondslag van het marxisme-leninisme. In de communistische partij wordt steeds gestreefd naar een zo groot mogelijke deelname van de leden aan de discussie. Nadat de discussie is gevoerd worden besluiten genomen. En daarom gaat het tenslotte. Voor ons is democratie geen gemeenschapsspel of een methode om mooi- en veelpraters steeds aan het woord te laten en eindeloos te laten discussiëren. In onze partij gaat het om daden, om het uitstippelen van een juiste politiek, waarbij gebruik gemaakt wordt van de inzichten, die de communisten in de strijd hebben opgedaan. Daarna worden de besluiten uitgevoerd. De partij dient dusdanig georganiseerd te zijn, dat de uitvoering van de besluiten wordt gegarandeerd. Daarom wordt een centrale leiding gevormd, die tussen de congressen in de partij leidt op grondslag van de besluiten en onder de massa optreedt voor de partijpolitiek."

Uit deze omschrijving komt duidelijk het centralistische karakter van de CPN naar voren, dat volstrekt verschilt van de gedecentraliseerde besluitvormingsstructuur binnen de PvdA. Binnen de CPN bepaalt het Partijbestuur in wezen zijn eigen samenstelling door het bepalen van bevoegdheden en omvang van congressen, partijconferenties (waarover hierna meer), partijdistricten en afdelingen, terwijl hij potentieel - middels het recht om kandidaatleden te weigeren voor het lidmaatschap en het recht om leden te royeren - de samenstelling van de gehele partij kan bepalen. Lagere partijorganen kunnen voor hun handelen door het Partijbestuur ter verantwoording wordengeroepen. En tenslotte blijkt in de praktijk het Partijbestuur ook nog bij machte de statutaire verplichting om eens per twee jaar een congres te beleggen, naast zich neer te leggen. In de PvdA bepaalt daarentegen het partijcongres, dat wil zeggen de afgevaardigden van de lokale partijafdelingen, de samenstelling van het Partijbestuur, dat op haar beurt verantwoording aan het partijcongres af moet leggen.

En het zijn juist de PvdA-afdelingen en hun afgevaardigden binnen de partijgewesten, die in de gedecentraliseerde beslissings-structuur van de PvdA, een groot aantal taken te vervullen hebben en aan wie verstrekkende bevoegdheden zijn toegekend. Het PvdA-Partijbestuur kan overigens wel, zij het niet eigenmachtig, overgaan tot royement van individuele partijleden of lagere partijorganen.

In de PvdA vormen verkiezingen voor het Partijbestuur een *graadmeter* voor de aanhang van bepaalde, al dan niet ad-hoc-gestructureerde, interne partijgroeperingen. Woordvoerders en zich als zodanig manifesterende aanhangers van bepaalde partijgroeperingen, die kandidaat gesteld zijn voor een plaats in het Partijbestuur kunnen via hun verkiezing tot bestuurslid en/of door het aantal stemmen dat door de congresafgevaardigden op hen uitgebracht wordt, 'meten' hoe groot hun aanhang in de partij is. Zij zijn, zowel binnen de PvdA als daarbuiten, ook als zij tot bestuurslid gekozen zijn, in staat hun zienswijze uitgebreid te etaleren. Binnen de CPN is zo iets onmogelijk. Het democratisch-centralisme sluit groepsvorming uit en als een schijn van factievorming naar boven dreigt door te dringen, zal het Partijbestuur niet nalaten corrigerend op te treden.

De CPN kent in eigen kring slechts één 'opinion leader' en dat is het Partijbestuur. In de PvdA heeft elke partijgroep zijn 'eigen' 'opinion leaders'. Daar komt bij dat afzonderlijke (groepen van) leden van het PvdA-Partijbestuur regelmatig op eigen initiatief naar buiten treden. Ook dit komt in de CPN niet of nauwelijks voor. (N.B. Eigenmachtig optreden - weliswaar in het partijorgaan 'De Waarheid' - van Paul de Groot vormde in 1977 de aanleiding tot het einde van diens gedurende tientallen jaren onbetwiste leiderschap van de CPN, L.P.M.). Slechts een beperkt aantal leden van het Dagelijks Bestuur van de CPN bepalen het 'gezicht' van deze partij. Dit 'gezicht' ziet er volstrekt uniform uit.

Voor kandidaten voor het Partijbestuur in zowel de PvdA als de CPN geldt trouwens nog het volgende. Als in de PvdA aan een aantal ongeschreven regels niet voldaan wordt, is de kans op verkiezing vrijwel nihil. Kandidaten moeten binnen (en soms buiten) de partij bekend zijn en gekend worden. Zo is het binnen de PvdA een gebruik dat bestuurskandidaten eerst een aantal informele selecties moeten hebben doorstaan, wil met succes naar een plaats in de partijtop gedongen worden. Bij de verkiezingen voor de partijbesturen viert doorgaans het regionalisme hoogtij: intergewestelijke lobby's blijken noodzakelijk om zoveel mogelijk partijgewesten hun 'eigen' Partijbestuurder te geven. Ook kandidaten voor het CPN-Partijbestuur moeten enige sporen in het partijwerk op veelal lokaal en regionaal niveau verdiend hebben. Maar dit moet vervolgens wel doordringen naar de hogere partijregionen, omdat het zo goed als onmogelijk is om binnen de CPN zonder de steun van het zittende Partijbestuur in de partijtop door te dringen. In de PvdA heeft het er echter alle schijn van dat het ontberen van dergelijke steun veeleer als een aanbeveling beschouwd kan worden.

Via verkiezingen voor partijbesturen kan ook de *continuïteit* in de partijtop gemeten worden: hoeveel bestuursleden van de PvdA stromen door, naar "af", hoger of elders? En hoeveel van de CPN-Partijbestuurders blijven in functie en voor wie rest slechts de vergetelheid?

Ook is er bij verkiezingen voor partijbesturen sprake van een *recruterings-*

*functie*, zowel voor een plaats in de partijtop als voor 'later'. Ter toelichting: tot aan het optreden van Nieuw Links in de PvdA was het binnen deze partij de gewoonte dat voornamelijk reeds 'gearriveerde' partijleden (met name parlementariërs) een groot deel van het PvdA-bestuur vormden. Sedertdien heeft het PvdA-bestuur voor tal van latere parlementariërs en bewindslieden als 'tussenstation' gediend.

Met name in een zo sterk 'gepolitiseerde' partij als de PvdA gelden op het afdelingsniveau, bij de kandidaatstelling voor hogere partijorganen, hardere criteria dan bij de kandidaatstelling voor volksvertegenwoordigende lichamen. Sterk generaliserend geldt dat men in de PvdA bestuurders van de partij betrekkelijk gauw laat vallen, terwijl dit bij bestuurders *namens* de partij veel minder vaak voorkomt. In het eerste geval staan de kiezers buiten spel; in het tweede geval niet en kunnen zij de partij 'afstraffen'.

In de CPN vormt het Partijbestuur de partijtop. Een aantal leden van het Partijbestuur is weliswaar in de Staten-Generaal vertegenwoordigd, maar dit geeft hen geen extra kwalificatie binnen de partijtop.

De genoemde recruiteringsfunctie heeft binnen de CPN dan ook louter betrekking op het Partijbestuur en niet - zoals in de PvdA - op dat wat eventueel na een Partijbestuurslidmaatschap kan volgen. Ook is binnen de CPN de tegenstelling tussen bestuurders van, respectievelijk namens de partij niet aanwezig.

### *Partijleden en hun partijorganen*

Voor zover individuele partijleden actief deelnemen aan het partijleven, doen zij dat meestal in de *partij-afdelingen* (op het lokale niveau).

In de PvdA is de partij-afdeling geografisch afgebakend: leden van een afdeling zijn die partijleden die binnen de (gemeente-, dorps of buurt-) grenzen van de afdeling wonen. Alleen als er in de woonplaats van het individuele PvdA-lid (nog) geen afdeling is opgericht, is het partijlid rechtstreeks bij de PvdA aangesloten. De voornaamste (externe) taken van de PvdA-afdelingen betreffen het kiezen van afgevaardigden naar hogere partijorganen, het (mede-)vaststellen van beleidsvoornemens en het deelnemen aan de kandidaatstellingen voor volksvertegenwoordigende lichamen. Wat dit laatste betreft: de eerste selectie voor elke kandi-

daatstelling, zowel voor partijorganen als voor openbare bestuurslichamen, vindt in de afdeling plaats. Afdelingen van de PvdA kennen een eigen (model-)reglement, dat onder meer bepaalt dat de ledenvergadering, waar alle partijleden voor moeten worden uitgenodigd, het hoogste orgaan van de afdeling is. Samenwerkende afdelingen kunnen federaties vormen, terwijl alle afdelingen binnen een bepaalde Kamerkieskring (op een enkele uitzondering na) deel uit maken van het *partijgewest*. Dit gewest, dat op een hoger niveau onder meer met analoge taken belast is als de afdelingen, kent als hoogste orgaan de gewestelijke vergadering, bestaande uit door de afdelingen gekozen afgevaardigden (één per 75 leden of een deel daarvan) en het gewestelijk bestuur. Dit gewestelijk bestuur wordt door de gewestelijke vergadering gekozen; kandidaten zijn door de ledenvergaderingen van de afdelingen gesteld. De gewestelijke vergadering kiest ook, jaarlijks, uit de door afdelingen gestelde kandidaten de leden van de *partijraad*. Het aantal door een gewest te kiezen partijraadsleden is gekoppeld aan het ledental van (de gezamenlijke afdelingen binnen) het gewest, maar bedraagt minimaal vijf.

De PvdA-partijraad heeft niet alleen taken te vervullen ten aanzien van het organisatorisch en huishoudelijk functioneren van de partij, maar dient - al dan niet geformaliseerd - steeds meer als tussentijds bijeen te roepen 'voelingskader' of als een snel te organiseren mini-partijcongres.

De CPN kent naast geografisch afgebakende afdelingen ook categorale afdelingen, de bedrijfsgroepen, die ondernemingsgewijs georganiseerd zijn. Uit de partijreglementen van de CPN is niet af te leiden tot waar de bevoegdheden van de afdelingen reiken en welke de rechten van de individuele partijleden zijn. Over hun 'plichten' is in het voorgaande al het een en ander opgemerkt. Vergelijkbaar met het partijgewest van de PvdA is het *partijdistrict* van de CPN. De districtsconferentie bestaat uit afdelingsafgevaardigden en het districtsbestuur. De partijreglementen kennen geen bepalingen omtrent omvang en bevoegdheden van het district en evenmin over de wijze waarop afvaardiging dient plaats te vinden. Over de verkiezing van het districtsbestuur kan - ook hier - gesteld worden dat deze "*democratisch*" dient te gebeuren. Al met al betekent het ontbreken van duidelijke bepalingen dat het (landelijke)

Partijbestuur beslist over aard en samenstelling van de partijdistricten. Wel is het districtsbestuur statutair verplicht verantwoording af te leggen aan dit Partijbestuur, geheel en al overeenkomstig de hiërarchische organisatiestructuur van de CPN.

Vergelijkbaar met de PvdA-partijraad is de *partijconferentie* van de CPN. Dit orgaan, bestaande uit afgevaardigden van de districten en het Partijbestuur, wordt door het Partijbestuur bijeengeroepen. Hoe afvaardiging plaats vindt en welke de bevoegdheden van de partijconferentie zijn, wordt door het Partijbestuur vastgesteld. Verondersteld mag worden dat de taken van de partijconferentie voornamelijk adviserend van karakter zijn.

Als wij nu nagaan hoe de relaties tussen de 'gewone' actieve partijleden (dat wil *in dit verband* zeggen: degenen die met een zekere regelmaat een ledenvergadering van hun partijafdeling bezoeken en dat impliceert naar schatting 10% van de PvdA-leden en 90% van de CPN-leden) en de landelijke partijorganen binnen de PvdA en CPN formeel geregeld zijn, valt op, dat in beide partijen de potentiële invloed van het gewone partijlid op deze landelijke organen niet alleen zeer gering is, maar bovendien slechts langs *indirecte* weg tot uitdrukking moet komen. Van een *directe beïnvloeding* door partijleden van beleid en samenstelling van de landelijke partijorganen is binnen de PvdA en de CPN in het algemeen geen sprake.

PvdA-leden kunnen via hun afdelingen, middels een besluit van de ledenvergadering, kandidaten van het Partijbestuur stellen, maar hun afgevaardigden (hoeveel dat er zijn en hoeveel stemmen zij elk mogen uitbrengen is afhankelijk van de aantallen leden van de afdelingen) kiezen op het congres het overgrote deel van het Partijbestuur. Deze afdelingsafgevaardigden kunnen vanuit het lokale partijniveau stemopdrachten naar het partijcongres meenemen, maar zij zijn formeel geenszins gebonden zich hieraan te houden. Voor het door haar gevoerde beleid legt het Partijbestuur verantwoording af aan het partijcongres, dus wederom aan afdelingsafgevaardigden. Individuele PvdA-leden kunnen eveneens medebepalen welke voorstellen op het partijcongres aan de orde gesteld

moeten worden, onder voorwaarde dat de afdelingen van de betreffende leden deze voorstellen overnemen. Bij de definitieve vaststelling van de congresagenda, waarbij de partijgewesten ingeschakeld worden, zijn het de afdelingsafgevaardigden op de gewestelijke vergadering die eventueel deze voorstellen boven water moeten houden. Tijdens het congres zelf zijn het ook weer louter afgevaardigden die over de voorstellen kunnen spreken en besluiten. Voor wat de PvdA-partijraad betreft: partijraadsleden zijn afgevaardigd door de gewestelijke vergadering, die grotendeels bestaat uit gekozen afdelingsafgevaardigden.

Er is dus geen sprake van een 'directe' relatie van het partijlid, dat op afdelingsniveau actief is en zijn Partijbestuur, partijcongres en partijraad. Wel mag elk partijlid van de PvdA de bijeenkomst van het partijgewest, het partijcongres en de partijraad bijwonen; deze bijeenkomsten zijn namelijk openbaar. In de meeste afdelingen zijn eveneens de ledenvergaderingen openbaar; de afdeling kan zelf beslissen of zij in beslotenheid (dus alleen met 'partijgenoten') wil vergaderen. Maar ook als dit laatste het geval is kan geen enkele paragraaf uit de partij- of afdelingsreglementen een journalist, die als partijlid de ledenvergadering bijwoont, verbieden over de discussies tijdens de ledenvergadering te publiceren. Dit laatste zou in de CPN onmogelijk zijn. In deze partij mag - zoals hiervoor reeds gesteld is - geen enkel lid op eigen initiatief iets over de gevoerde discussies op de ledenvergaderingen naar buiten brengen.

Ook de CPN-organen op boven-lokaal partijniveau bestaan uit afgevaardigden. Zowel op het partijcongres als op de partij- en districtsconferenties zijn het afgevaardigden (eventueel afgevaardigden van afgevaardigden) die aan de discussies en besluitvorming deel mogen nemen. Maar hiermee houdt de overeenkomst in de bevoegdheden en directe invloedsmogelijkheden van individuele PvdA- en CPN-leden op. Een viertal belangrijke verschillen: (a) het feit dat in de PvdA alleen de vergaderingen van het Partijbestuur ook voor partijleden besloten zijn, terwijl dat binnen de CPN voor alle vergaderingen van de partijorganen op boven-lokaal niveau geldt; (b) het feit dat elk PvdA-lid in zijn partijreglementen kan lezen op welke wijze en in welke mate afvaardiging namens hem plaatsvindt, terwijl het CPN-lid af moet wachten hoe het Partijbestuur beschikt;

(c) het feit dat in de PvdA het Partijbestuur verantwoording af moet leggen aan het partijcongres, terwijl dit in de CPN niet het geval is en (d) het feit dat PvdA-leden 'hun' afgevaardigden naar het partijcongres of de gewestelijke vergadering en zelfs (zij het indirect) naar de partijraad, tijdens de ledenvergadering van de partijafdeling, verantwoording over hun handelswijze en stemgedrag kunnen laten afleggen, terwijl dit binnen de CPN niet zonder meer mogelijk is.

### *Samenvatting en conclusies*

In het voorgaande is getracht om aan de hand van een beschrijving en globale analyse van de voornaamste aspecten van de formele organisatiestructuur van de PvdA en de CPN, aan te geven welke de voornaamste verschillen en overeenkomsten tussen deze formele organisatiestructuren zijn. Vervolgens is in kort bestek weergegeven welke de formele positie van het individuele - op lokaal niveau actieve - partijlid binnen de partijorganisatie en besluitvormingsstructuur van PvdA, respectievelijk CPN, is. Hierbij werden meer regels gewijd aan de organisatiestructuur - en daarmee verbonden verschijnselen - in de PvdA dan aan die in de CPN, en wel om twee redenen:

- a) de PvdA is 'overgeorganiseerd', in die zin dat de partijreglementen bepalingen bevatten over alle mogelijk voorkomende procedures, terwijl ook de formele relaties tussen en competenties van de verschillende partijorganen van de PvdA nauwgezet omschreven zijn. Zodra zich binnen de PvdA een nieuwe ontwikkeling voordoet, die repressies kent voor de partijorganisatie en waarin de reglementen niet optimaal voorzien, vindt aanvulling c.q. wijziging van de reglementen plaats. Daarentegen zijn de partijreglementen van de CPN niet slechts (in vergelijking met de PvdA) beperkt in aantal, maar ook nog voor het grootste deel bijzonder vaag omschreven. Waar geen bepalingen geformuleerd zijn beslist het Partijbestuur, dat zelfs in strijd met de vastgelegde bepalingen kan handelen (bijvoorbeeld met betrekking tot het bijeenroepen van een partijcongres);
- b) de PvdA betracht in haar doen en laten op alle niveau's een grote mate van openheid en openbaarheid, zodat veel van het interne partij-

gebeuren kan worden waargenomen. De CPN houdt daarentegen haar deuren, die toegang geven tot het interne partijgebeuren, voor niet-partijleden (en op het boven-lokale niveau ook voor de meeste CPN-leden) angstvallig gesloten. Dit betekent dat de buitenwacht zich voor een oriëntatie op het interne CPN-gebeuren grotendeels moet baseren op secundaire bronnen, zowel officiële ('De Waarheid', 'Politiek en Cultuur' en partijdocumenten) als niet-officiële (grotendeels geschriften van voormalige 'kameraden').

Desondanks zijn uit de hier gepresenteerde beschrijvingen en analyses van de formele organisatiestructuren van de PvdA en de CPN een viertal meer algemene, met elkaar samenhangende, conclusies te trekken.

#### *Conclusie 1*

De structuren van partijorganisatie en besluitvorming in de PvdA vormen de neerslag van een *democratiserings- en decentralisatieproces*, dat zich de afgelopen jaren binnen deze partij voltrokken heeft. Dit proces, dat geheel in de geest van de jaren zestig met de opkomst van de stroming Nieuw Links in beweging is gezet, beoogde de individuele partijleden meer te betrekken bij de besluitvorming over de beleidsvoornemens van de PvdA en bij de samenstelling van hogere partijorganen. Deze democratisering zou middels decentralisatie van bevoegdheden naar vooral het gewestelijke partijniveau gerealiseerd moeten worden. Op dit niveau zijn het echter wel afdelingsafgevaardigden en dus niet de individuele partijleden, die aan de partijpolitieke discussies en besluitvorming deelnemen. Maar de 'afstand' tussen een (actief) partijlid en een afgevaardigde uit zijn of haar 'eigen' afdeling is kleiner dan de afstand tussen dit partijlid en het Partijbestuur. Het Partijbestuur moest op haar beurt een stap terugdoen ten gunste van het partijcongres, hetgeen zich onder meer uitte in de instelling van een congrespresidium. En ook het partijcongres bestaat grotendeels uit afgevaardigden van de afdelingen, dus van de gewone partijleden. De partijorganisatie en de besluitvormingsstructuren in de CPN zijn hiërarchisch en centralistisch van aard. Lagere partijorganen zijn verantwoording verschuldigd aan hogere, terwijl in de PvdA 'macht' van hogere partijorganen altijd gebaseerd is op gedelegeerde en aan een tijdslimiet gebonden bevoegdheden. Het Partijbestuur van de CPN neemt in

organisatiestructuur een centrale positie in en heeft in de besluitvorming feitelijk zowel het eerste als het laatste woord. Een centralistische en gedisciplineerde partij, met voor het Partijbestuur betrouwbare leden die voor het partijwerk - en in mindere mate voor de besluitvormingsprocessen - gemobiliseerd kunnen worden, past geheel en al in het 'voorhoedepartij'-model. Het beginsel van het door de CPN onderschreven 'democratisch-centralisme' impliceert de noodzaak van een krachtige leiding van de partij in de gedaante van het Partijbestuur.

### *Conclusie 2*

Hoewel de PvdA qua ledental en kiezersaanhang vele malen groter is dan de CPN, is het partijkader (d.w.z. de 'actieve' leden in de partijorganisatie) van de PvdA niet groter dan het partijkader van de CPN. Ook de bereidheid van CPN-leden tot het externe partijwerk is wellicht groter dan die van PvdA-leden. Het CPN-kader weet zich niet of nauwelijks gehinderd door de noodzaak zich met partijhuishoudelijke en overige interne aangelegenheden bezig te houden. De partijreglementen spreken zich over deze kwesties nauwelijks dan wel in zeer vage zin uit, zodat dit deel van het (interne) partijwerk aan het Partijbestuur overgelaten wordt. En dit Partijbestuur kan min of meer naar eigen goeddunken handelen en beschikt tevens over de daartoe benodigde (vrijgestelde) mankracht.

Actieve PvdA-leden en hun afgevaardigden op de verschillende bovenlokale partijniveau's zien zich geconfronteerd met tal van min of meer huishoudelijke taken en een wirwar van procedures. Deze taken en procedures versterken enerzijds het democratische gehalte van de partijorganisatie, maar beperken anderzijds de beschikbare tijd, die PvdA-leden aan partijactiviteiten willen of kunnen besteden.

Kortom, de slagvaardigheid van het CPN-kader is in potentie groter dan die van het PvdA-kader. Daarbij moet de restrictie gemaakt worden dat de CPN veel meer extern-gerichte activiteiten onderneemt dan de PvdA. De CPN is immers primair een 'actie-partij'; de PvdA is weliswaar een 'partij-in-actie', maar voor alles toch een 'bestuurderspartij'. Het stellen en vervolgens laten verkiezen van kandidaten in volksvertegenwoordigende lichamen, alsmede het vaststellen van beleidsvoornemens

die door deze kandidaten - eenmaal verkozen - gerealiseerd dienen te worden, vormen de hoofdmoot van de extern-gerichte activiteiten van het PvdA-kader.

### *Conclusie 3*

De partij-organisatie van de PvdA is er voor een groot deel op gericht, voorwaarden te scheppen voor het functioneren van PvdA-vertegenwoordigers in de verschillende volksvertegenwoordigende lichamen. De in de CPN vereiste 'eenheid in optreden' maakt de scheidslijn tussen de voorwaardenscheppende en de uitvoerende taken van de partijorganisatie vaag en eigenlijk onzichtbaar. In de PvdA zijn er op het landelijk partijniveau tal van formele scheidslijnen getrokken tussen Tweede Kamerfractie en partijorganisatie (met name de partijleiding), hetgeen trouwens niet wegneemt dat er sterke banden en nauwe samenwerking tussen fractie en partij zijn. In de CPN is de aanwezigheid van deze - ook personele - banden een vereiste, terwijl nauwe samenwerking de meest essentiële voorwaarde is voor 'eenheid in optreden'.

### *Conclusie 4*

De *plichten* van de individuele partijleden in de PvdA beperken zich tot het periodiek betalen van partijcontributies. In materiële zin is een PvdA-lid ook verplicht de partij geen schade te berokkenen. De partijreglementen bevatten uitgebreide onderzoeksprocedures om na te kunnen gaan hoe, op welke wijze en wanneer PvdA-leden hun partij schade toegebracht hebben en of deze schade zwaar genoeg is om tot een royementsprocedure ten aanzien van de betrokken leden over te gaan. De *rechten* van individuele partijleden van de PvdA zijn talrijker. In beginsel kan elk partijlid zich (laten) kandideren voor alle partijorganen of volksvertegenwoordigende lichamen. De mogelijkheden van het PvdA-lid om invloed uit te oefenen op samenstelling en beleid van de hogere partijorganen zijn formeel groot, maar feitelijk miniem, omdat al deze mogelijkheden via afgevaardigden gekanaliseerd worden. Trapsgewijze beïnvloeding betekent in de praktijk delegatie van beïnvloedingsmogelijkheden. CPN-leden zijn niet alleen verplicht om contributie te betalen, maar ook om deel te nemen aan de partijpolitieke discussies binnen de 'eigen' afdelingen.

Elk individueel CPN-lid kan in beginsel gekandideerd worden voor alle partijorganen of volksvertegenwoordigende lichamen, maar kan niet zichzelf kandideren, wat in de PvdA wel kan. Met name door de hiërarchische organisatiestructuur van de CPN is het voor het individuele CPN-lid welhaast onmogelijk direct of indirect invloed uit te oefenen op samenstelling en beleid van hogere partijorganen. In formele zin is er sprake van enige mogelijkheid tot beïnvloeding via afgevaardigden van de afdelingen - waar ieder CPN-lid vrijuit aan de beraadslagingen deel kan nemen - naar de districten en het partijcongres. Maar omdat het Partijbestuur de aard en samenstelling van de afgevaardigden in de CPN bepaalt, is er feitelijk van beïnvloedingsmogelijkheden door individuele CPN-leden geen sprake.

In het algemeen kan gesteld worden dat, zowel binnen de PvdA als de CPN, slechts een *zeer klein deel* van de partijleden werkelijk invloed kan uitoefenen op de belangrijkste beslissingen die in deze partijen op landelijk niveau genomen worden. In de PvdA betreft dit met name die leden, die als afdelingsafgevaardigden deelnemen aan congressen en gewestelijke vergaderingen en/of die door deze gewestelijke vergaderingen tot partijraadslid gekozen worden.

En vanzelfsprekend betreft het in de PvdA ook - naast functionele groepen, commissies, adviseurs, congrespresidium en eventueel enkele anderen - de leden van het Partijbestuur en de Kamerfracties.

In de CPN betreft het feitelijk alleen de leden van het Partijbestuur.

#### *Literatuur*

A. In bovenstaand artikel is terwille van de leesbaarheid geen notenverwijzing opgenomen.

Gegevens betreffende de formele organisatiestructuur van de PvdA zijn ontleend aan:

- *Statuten/Huishoudelijk Reglement & Reglement Kandidaatstelling Partij van de Arbeid* (Amsterdam, z.j.)
- *Model van een huishoudelijk reglement van de afdelingen van de Partij van de Arbeid* (Amsterdam, 1976)

Gegevens betreffende de formele organisatiestructuur van de CPN zijn ontleend aan:

- *Statuten van de Communistische Partij van Nederland* (Amsterdam, z.j.)
- Ook zijn gegevens verkregen uit het tijdschrift van het wetenschappelijk bureau dat nauw aan de CPN gelieerd is (IPSO), *Politiek en Cultuur*, alsmede uit het partijdagblad *De Waarheid*.

B. Overige:

- Boivin, B., H. Hazelhoff, B. Middel en B. Molenaar. *Een verjongingskuur voor de Partij van de Arbeid. Opkomst, ontwikkeling en betekenis van Nieuw Links* (Deventer, 1978)
- Jonge, A.A. de. *Het communisme in Nederland. De geschiedenis van een politieke partij* (Den Haag, 1972)
- Koole, R.A. De financiële en personele situatie van Nederlandse politieke partijen - enkele data. *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1978*. pag. 137-165. (Groningen, 1979)
- Leijnse, F. Losse signalen van buiten het circuit. *Socialisme en Democratie*, jrg. 36, nummer 9, september 1979, blz. 443-448
- Lipschits, I. De politieke partij en de selectie van kandidaten. *Sociologische Gids*, 10e jaargang nummer 5, sept./okt. 1963, pag. 273-281
- Lipschits, I. Partijbestuur en fractie. *Acta Politica*, 1e jrg., 1965/66, pag. 154-171
- Lipschits, I. De organisatorische structuur der Nederlandse politieke partijen. *Acta Politica*, 2e jrg. 1966/67, pag. 265-296
- Lipschits, I. Partijvorming in nationale systemen. *Jaarboek Studie- en Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1977*, pag. 152-195. (Groningen, 1978)
- Lipschits, I., B. Middel en W.H. van Schuur. Het middenkader van de Partij van de Arbeid. *Socialisme en Democratie*, jrg. 36, nr. 2, febr. 1979, pag. 51-67
- Middel, B. Driestromenland in de Nederlandse politiek. *Intermediair*, 13e jrg., nummer 51, 23 december 1977
- Middel, B. De strijd om een plaats in de partijtop. *Roos in de Vuist, PvdA-opinieblad*, jrg. 5, nummer 12, 19 maart 1979
- Middel, B. De 'andere' kant van de Nederlandse partijpolitiek. *Intermediair*, 16e jrg., nummer 3 en 4, 18 en 25 januari 1980

- Ostrogorski, M. *La democratie et l'organisation des partis politiques*. (Paris, 1903)
- Praag jr., Ph. van en K. Brants. *Driestromenland in één partij*. (Amsterdam, 1979)
- Steenbergen, J. *Partijlid en Partijorganisatie*. Een onderzoek naar de invloed die de leden van Nederlandse politieke partijen formeel in hun partij kunnen uitoefenen (scriptie I.v.G.), (Groningen, z.j.).

C. Noot ter verklaring:

De "openbare vergaderingen van de CPN", zoals die regelmatig plaatsvinden, staan niet in de partijreglementen omschreven. Het gaat in dit geval uitsluitend om door de CPN georganiseerde actie- en/of propagandademonstraties.