

# PERISCOOP

Commentaar uit het Wetenschappelijk Instituut

## De toekomst van politieke partijen: Tijd voor Jaap Aap?

Sinds 1946 is de organisatiegraad van de Nederlandse politieke partijen sterk afgenomen. In 1946 was 15% van de kiezers lid van een politieke partij. In 1986 was dit nog 4%.

In deze periode is het aantal kiezers flink toegenomen, maar zij zijn niet in gelijke mate lid van een politieke partij geworden. Het zou dus zo kunnen zijn dat de partijen deze relatieve achteruitgang niet sterk bemerkt hebben omdat het absolute aantal leden tamelijk constant gebleven is. Dat zou betekenen dat de contributie-inkomsten geen daling te zien geven, terwijl het relatieve aantal kiezers dat tevens lid is sterk is teruggelopen. Pas recent hebben de politieke partijen alarm geslagen. De vier grotere partijen hebben zich tot de regering gewend met het verzoek een subsidieregeling in het leven te roepen. Betekent dit nu dat de politieke partijen in ons land het pad op gaan van de verzorgingsstaat, terwijl het overige particulier initiatief in de maatschappij gevraagd wordt om weer eigen inkomsten aan te boren en minder op subsidie te leunen? En hoe moet men de sterke teruggang van de 'leden/kiezers-ratio' interpreteren? Is dit slecht voor de democratie of niet? Niet iedereen is ervan overtuigd dat dit een slechte ontwikkeling is. In kringen van politicologen vindt daarover een interessante discussie plaats en in de NRC doet een

aantal politici en wetenschappers sinds enige tijd ook een aardige duit in het zakje.

### Kaderpartij

'Om kiezers te bereiken is een massale ledenaanhang niet nodig: de televisie is veel effectiever', zegt de politicoloog R.A. Koole: 'De communicatiefunctie van een partij is in dit opzicht achterhaald, ook door de opiniepeilingen. Datzelfde geldt in belangrijke mate voor de vormings- en scholingsfunctie, omdat de toegang tot het onderwijs is verbeterd. De vorming kan zich nu tot het partij kader beperken. De partijen ontwikkelen zich, na de geslaagde emancipatie van de bevolkingsgroepen waarvoor zij zeiden op te komen, (weer) in de richting van kaderpartijen. Deze hebben leden alleen nodig als rekruteringsreservoir bij vervulling van vacatures, voor de financiën en om het partij-apparaat draaiende te houden.' Dat is een krasse stellingname, die als zij waar is, grote consequenties heeft voor het interne beleid van de politieke partijen. Het CDA-partijbestuur heeft onlangs nog wel besloten om een werkgroep in te stellen, die zich bezig gaat houden met de versterking van het politiek functioneren van het CDA, juist nu is het daarom van belang om te onderzoeken of zich onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen inderdaad een erosie heeft voorgedaan van de functies van politieke

partijen. Als deze vermeende erosie een onderdeel vormt van bredere sociologische processen, dan dient de werkgroep zich daar terdege van bewust te zijn.

Aan politieke partijen wordt in de politico-logische literatuur een aantal functies toegerekend:

a de aggregatiefunctie: partijen integreren in de maatschappij levende wensen en verlangens op basis van hun beginselen in een op het algemeen belang gericht samenhangend program;

b de socialisatie en mobilisatiefunctie: partijen nodigen burgers uit om hun politieke verantwoordelijkheid op zich te nemen en bieden hen daartoe vorming en scholing (socialisatie) aan;

c de communicatiefunctie: partijen informeren de burgers over het overheidsbeleid en laten dit door hen beoordelen;

d de selectiefunctie: partijen zorgen ervoor dat kandidaten beschikbaar zijn voor politieke functies.

De stelling van Koole luidt nu dat deze functies niet alle meer door politieke partijen kunnen en hoeven te worden vervuld. Socialisatie gebeurt in het onderwijs en communicatie gebeurt via de televisie en de krant. Ook de mobilisatie zoals die in verkiezingscampagnes bijvoorbeeld gestalte krijgt, vindt in sterkere mate plaats via de massamedia dan via mondeling contact van leden van politieke partijen. De partijen kunnen zich beperken tot hun selectiefunctie en tot het formuleren van programs. Aan deze twee functies nemen echter zo weinig mensen deel dat het ideaal van een massapartij niet meer opgaat. Uitsluitend het partijkader, en daarvan nog maar een gering deel, dat bovendien vaak een betaalde politieke of ambtelijke werkring heeft, bepaalt wat er gebeurt.

Dit alles heeft niet tot verval van de legitimiteit van de parlementaire democratie geleid, stelt Koole. De opkomst bij verkiezingen blijft behoorlijk groot en het aandeel van de gevestigde partijen in de uitslag is ook onverminderd groot. De rol van

partijen bij de beslissing over het al dan niet blijven zitten van ministers of kamerleden is zelfs sterker geworden. Hij vindt dan ook dat we niet van verval van de partijen zouden moeten spreken, maar van verandering van de functies. Door deze functieverandering zouden partijen het ideaal van de massa-partij moeten opgeven en zich ervan bewust worden dat zij kader-partijen zijn. Massa-partijen horen bij de emancipatie van bevolkingsgroepen en nu deze voltooid is, bestaat daaraan geen behoefte meer, aldus Koole.

Anderen gaan nog verder en menen dat met de emancipatie van arbeiders, protestanten en katholieken ook klasse en levensbeschouwing sterk aan belang hebben ingeboet als factoren die het kiesgedrag bepalen: 'Concrete issues (de economische voorop) en politiek leiderschap zijn veel bepalender geworden. Het kiesgedrag is daarmee aanzienlijk minder stabiel geworden', aldus prof. dr. J.Th.J. van den Berg. Hij stelt dat er aldus ook sprake is van ontideologisering, zeker op langere termijn. Evenals Koole meent hij dat ook dit proces niet bij voorbaat negatief moet worden beoordeeld. 'De bepalende vraag, dunkt mij, is of zulk een veranderd partijbestel de democratie beter of slechter doet functioneren, zowel in termen van legitimiteit onder de kiezers, als van politieke effectiviteit. Eenvoudiger gezegd: aanvaarden de kiezers *grosso modo* dit bestel en komt er iets uit?', aldus Van den Berg.

### Burger of consument\*

De opdracht om de aarde te beheren en in te richten geldt alle mensen. De mens is een verantwoordelijk persoon. Deze verantwoordelijkheden zijn enorm divers: mensen zijn deelnemer in een grote verscheidenheid van levenskringen. Eén van die leefsferen, die elk mens in zijn hoedanigheid van staatsburger raakt, is de politiek-staatskundige. Aan de verantwoorde-

\* Met dank aan drs. A. Klink. Ontleend aan het dit jaar verschijnende WI-rapport 'Visie op de overheid'.

lijkheid die daarmee verbonden is kan in beginsel niemand zich onttrekken. Wel kan de intensiteit van de verantwoordelijkheidsbeleving uiteraard variëren. Die gedeelde verantwoordelijkheid wil het Program van Uitgangspunten vertaald zien in een brede medeverantwoordelijkheid van de burgers voor het staatsbestuur. Niet omdat het de volkssoevereiniteit ahangt. De aanvaardbaarheid van politieke besluiten hangt immers niet af van het applaus, maar van het rechtvaardigheidsgehalte. De democratie is ook niet noodzakelijk omdat de overheid zoveel taken naar zich toegenomen heeft en het dus in het eigenbelang van de burger zou zijn om

---

## Omwille van inzicht in de gerechtigheid is brede deelname in de politiek gewenst.

---

zich daarmee bezig te houden. Als dat zo was dan kon men bij een zich terugtrekkende overheid inderdaad bij dalende ledenaantallen van de politieke partijen neerleggen. Het is juist omwille van het inzicht in en de kennis van de gerechtigheid (de christen-democratische visie op het algemeen belang) dat een brede deelname aan het politieke besluitvormingsproces gewenst is. Niemand kan aanspraak maken op volledig inzicht in de strekking en de betekenis van deze norm voor het politieke handelen. Dat is een intersubjectief proces van meningsvorming, van botsende meningen en onderscheiden talenten. Het hoofd kan niet zonder de handen en niet zonder de voeten, zegt de Bijbel. Men-

sen vullen elkaar aan. Deze onderlinge correctie is ook meer dan een intellectueel steekspel. De volksvertegenwoordiging representeert wel degelijk zwaarwegende en gegronde rechtsbelangen. Om eenzijdigheden en vertekeningen te vermijden is het algemeen kiesrecht van wezenlijke betekenis. Alle bevolkingscategorieën en -opvattingen dienen zich vertegenwoordigd te voelen door het parlement.

Uit dit alles volgt dat de burger geroepen is tot het leveren van commentaar op de maatregelen van overheden, geroepen tot kritiek als dat nodig is en tot het leveren van tegenspel binnen de rechtsnormen, die daarvoor als goed en heilzaam worden ervaren. Dit commentaar kan men niet destilleren uit opiniepeilingen, waarin van onderlinge correctie geen sprake is. Peilingen vatten de burger op als een geatomiseerd individu. Meningspeilingen vooronderstellen meningsvorming. Meningsvorming vooronderstelt informatie en discussie. Die informatie kan niet overloos zijn, maar wordt gebundeld en geselecteerd op grond van levens- en wereldbeschouwing. De rationele burger die alle informatie zelf weegt bestaat niet, dat is onmogelijk. Anderen doen dat in georganiseerd verband: massamedia bijvoorbeeld. De lezer van de Volkskrant heeft een ander wereldbeeld dan die van de NRC. Ook massamedia bieden echter maar een beperkt forum voor discussie, men is overwegend consument van informatie.

Alleen politieke partijen bieden een forum waarop burgers politieke vraagstukken op basis van een gemeenschappelijke set beginselen kunnen bediscussiëren. Actie- en belangengroepen kunnen daar onvoldoende aan tegemoet komen. Politieke vraagstukken kunnen immers niet geïsoleerd ter hand worden genomen. Verantwoord handelen is altijd inclusief van aard, in die zin dat de gevolgen van bepaalde politieke keuzen voor andere beleidsterreinen verdisconteerd moeten worden in een integraal beleid. Daarvoor zijn

ook wegingscriteria noodzakelijk, die de partijen in hun beginselprogramma's beschikbaar hebben of horen te hebben gemaakt. Die beginselprogramma's zullen altijd noodzakelijk blijven of men nu meent dat de verzuiling voorbij is of niet. Zonder waarden en normen kunnen geen keuzen tot stand komen. Er is een grens aan de ontideologisering.

Politieke beslissingen moeten ook in open overleg tot stand komen. Openbaarheid, discussie, uitwisseling van argumenten zijn condities *sine qua non* van besluitvorming in een democratie. Politieke partijen zijn organisaties die daartoe procedures kennen. Zij hebben een bepaalde besluitvormingscultuur. Die moet men niet te gauw als verouderd beschouwen, of dan wel als een functie die even goed door de massamedia of door opiniepeilingen vervuld kan worden. Dat is gewoon niet waar.

### Verwaarloosd burgerschap

Moet emancipatie van bevolkingsgroepen ertoe leiden dat de politiek moet worden overgelaten aan kaderpartijen, waarvoor leden minder noodzakelijk zijn? Dat veronderstelt dat burgers voornamelijk uit eigenbelang (emancipatie) aan politiek deelne-

voorgedaan van 8% naar 4%. Deze laatste daling heeft waarschijnlijk meer te maken met een verminderde betekenis toekenning aan politieke partijen, een verwaarlozing van het burgerschap en een vereniging van de politieke vorming in ons land.

In 1966 veronderstelde men *the end of ideology*: de bestaande politieke stromingen zouden achterhaald zijn en het partijstelsel zou moeten 'ontpuffen'. Inspraak en actiegroepen namen functies over die tot die tijd aan politieke partijen toebehoorden. De partijen werden beschouwd als het *establishment* en de ware politiek zou op straat liggen. Het lidmaatschap van politieke partijen heeft voor de toen opgroeiende generaties een negatief imago gekregen: politiek was vies en zou alleen geschikt zijn voor baantjesjagers. Dit imago heeft de aanhang van de partijen langzaam doen afkalven. Oude trouwe leden bleven vanuit een goed gevoel van burgerschap, nieuwe politieke actievelingen werden actief in de 'buitenparlementaire' oppositie: kortdurende participatie gericht op *single issues*. Alleen de vasthouders vonden via hun acties de weg naar het lidmaatschap van een politieke partij. Maar ook dat werd van kortere duur dan voorheen: de gemiddelde duur van het lidmaatschap in het CDA is thans acht jaar, bij andere politieke partijen is die nog onrustbarend veel korter!

Burgerschap raakte als begrip verouderd: zelfs op de openbare school leren de kinderen het volkslied niet meer, daarvoor moet je in de kerk of in het stadion zijn. Politieke vorming werd verengd tot opkomen voor je eigen belang en het deelnemen aan actiegroepen. Afwegen van je eigen belang tegen belangen van anderen op basis van een door beginselen gedragen visie op het algemeen belang is volkomen uit de mode geraakt als doel van democratische burgerschapsvorming. Waarschijnlijk niet toevallig ging de minister-president omstreeks diezelfde tijd zich wekelijks tot het volk richten via de televisie. De politie-

---

*Percentage van de kiezers dat lid is van een partij*

1946	1956	1967	1977	1986
15%	14%	8%	5%	4%

bron: Koole, 1990.

men. Beziet men de statistiek van het lidmaatschap van politieke partijen dan valt op dat er twee breukpunten in zitten: 1956 en 1967.

Men zou de verklaring kunnen veronderstellen dat de voltooide emancipatie zich na 1956 vertaald heeft in een terugval van het ledental van 14% naar 8%. Na 1967 heeft zich evenwel een nieuwe terugval

ke partijen gaven hun communicatieve functie deels prijs. Het burgerschap is mede daardoor in een crisis geraakt, met alle gevolgen van dien voor de openbare orde, de criminaliteit en de sociale controle. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de huidige minister van Justitie er zo duidelijk over spreekt.

Deze crisis in het burgerschap is nog enige tijd verborgen gebleven omdat de opkomst van de verzorgingsstaat de politiek een vergrote, zij het valse, populariteit gaf: zij kon veel beloven vanuit een overspannen verwachtingspatroon ter zake van het overheidsoptreden. Op zichzelf was ook dat een concessie aan de erosie van het burgerschap. Alle politieke partijen hebben daaraan deelgenomen. Nu de financiële en bureaucratische overbelasting van de verzorgingsstaat wordt omgezet in een overheid die zich tot haar kerntaken gaat beperken neemt ook de populariteit van de politiek duidelijk af. Onderzoeken onder jongeren wijzen uit dat politiek wel het laatste is waar je interesse naar uit hoort te gaan, volgens de onder jongeren heersende normen. De cri-

---

Door verwaarlozing van het Burgerschap hebben partijen minder leden gekregen.

---

sis van het burgerschap wordt nu in zijn volle omvang duidelijk.

De conclusie dringt zich op dat het lidmaatschap van politieke partijen voor een deel is teruggelopen vanwege voltooide emancipatie van bevolkingsgroepen,

waardoor de morele verplichting binnen de zuilen om lid te worden is afgenomen. Voor een tweede belangrijk deel is de teruggang echter te wijten aan verwaarlozing van het burgerschap in onderwijs en politieke vorming en de eenzijdige ophemeling van niet op het algemeen belang gerichte vormen van politieke actie en de steun die deze van de massamedia hebben gekregen.

### **Subsidiëring**

Als bovenstaande conclusie waar is dan is de oplossing voor de financiële problemen van de politieke partijen niet op de eerste plaats het verkrijgen van overheids subsidie, maar op een programma ter versterking van het burgerschap in ons land. De redenering die het CDA heeft toegepast op de verhouding tussen overheid en maatschappelijk middenveld gaat dan evenzeer op voor de verhouding tussen de overheid en de politieke partijen. De oplossingen moeten niet gezocht worden in meer geld uit de staatskas, maar in versterking van de normatief geïnspireerde verantwoordelijkheidsbeleving in maatschappelijke organisaties zelf. Als de politieke partijen erin zouden kunnen slagen om via onderwijs en 'volksopvoeding' (om Kohnstamm nog maar eens te citeren) het burgerschap te revitaliseren dan zou op zichzelf een verdubbeling van het ledental mogelijk zijn. De terugval van na 1967 is immers geen sociologische noodzaak, maar eigen schuld dikke bult.

Natuurlijk zouden de politieke partijen regeringssteun kunnen krijgen voor specifieke projecten die hun eigen draagvermogen te boven gaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor hulp aan zusterpartijen in Oost Europa. De daarmee gepaard gaande kosten zijn zo hoog dat een ondersteuning van regeringswege gelegitimeerd kan zijn. Men houde daarbij overigens ook het evenwicht in het oog: steun aan maatschappelijk middenveld-organisaties in Oost Europa is minstens zo wezenlijk als steun aan politieke partijen, zo niet wezenlijker. Poli-

tieke macht en hulpmiddelen (drukpersen bijvoorbeeld) moeten daar vooral rechtvaardig herverdeeld worden, ze zijn er op zichzelf wel. Middenveld-organisaties zijn er echter stelselmatig onderdrukt, die moeten echt van de grond af worden opgebouwd. Evenzo zou financiële steun vanuit Brussel voor de activiteiten van de politieke partijen in de Europese Gemeenschap uit een oogpunt van draagkrachtbeperkingen zijn te verdedigen, zeker met het oog op het democratisch manco dat er aan '1992' kleeft.

Zelfs kan men zich nog voorstellen dat de regering zich een medeverantwoordelijkheid aantrekt voor de crisis in het herstel daarvan. Dat kan echter alleen tijdelijk zijn. Belangrijk is immers om het lidmaatschap van politieke partijen weer als een uitdrukking van goed burgerschap te gaan zien. Er zou dan een gezamenlijke krachtsinspanning moeten worden geleverd om het ledental van politieke partijen binnen een generatie te verdubbelen. Echt pessimistisch hoeft men daarover niet te zijn als je ziet hoe het Wereldnatuurfonds (via de televisie ondersteund met het programma 'Jaap Aap') of *Greenpeace* tot enorme leden- en donateurs aantallen kunnen komen. Mensen zijn best bereid zich in te zetten voor de goede zaak.

Politieke partijen moeten daartoe juist geen kaderpartijen worden. Ook zullen zij niet het massakarakter kunnen herkrijgen dat verbonden was aan de emancipatie van bevolkingsgroepen in ons land. Wel moeten zij een voldoende aantal leden kunnen verwerven op basis van goed burgerschap. Zij hebben dat in belangrijke mate zelf in de hand. In die partijen van de toekomst mag het politieke handwerk uiteraard tot op zekere hoogte in vertrouwen worden overgelaten aan *professionals*, vakmanschap is ook in de politiek noodzakelijk. Maar dit vertrouwen dient telkens weer via het openbare debat in politieke partijen te worden verkregen. Dat is

overigens ook in het belang van het gezag van de politicus zelf. Daarom mag het CDA, maar ook de andere partijen, het streven naar het werven van zoveel mogelijk mensen als lid niet loslaten. Het einde van de emancipatie van protestanten en katholieken is niet het einde van de Bijbelse cultuuropdracht. *Mutatis mutandis* kan men zich voorstellen dat zich ook als het socialisme of het liberalisme dood zouden zijn, toch mensen zullen aandienen die hun seculiere burgerschapsideaal in praktijk willen brengen, simpelweg omdat het tot de menselijke waardigheid behoort om mee gestalte te geven aan de politiek. Lang voor deze stromingen ontstonden hadden de Grieken dit ideaal immers al uitgevonden. Het zal daarom niet zo snel uit de Europese en de Nederlandse cultuur verdwijnen, als Koole ons wil doen geloven. Prof.dr. S. Stuurman bijvoorbeeld ziet 'de *citoyen*' (die hij scherp onderscheidt van de consument-*bourgeois*) weer naar voren komen: 'We vinden hem of haar in uiteenlopende varianten in het verlichte D'66-liberalisme, in bepaalde stromingen in de PvdA en in de post-moderne stemming onder een deel van de intellectuelen. Een heldere, gemeenschappelijke ideologie is hier echter niet aanwezig', aldus Stuurman. Dat verbaast niet in het licht van hetgeen hierboven is opgemerkt over de crisis van het burgerschap.

Legitimiteit en effectiviteit van de democratie zijn onvoldoende criteria om de rol van politieke partijen te beoordelen. Gemeten aan die maatstaven lijkt zelfs de Amerikaanse politiek met haar overheersende *marketing*benadering en haar lage opkomstcijfers redelijk te voldoen. Naar maatstaven van menselijke verantwoordelijkheidsbeleving is dat onvoldoende. Goed rentmeesterschap betekent dat politieke talenten ontplooid moeten kunnen worden, ook al maakt de burger er niet zijn politieke carrière van. De communicatie tussen politiek en burger kan niet overgelaten worden aan de massamedia en de opiniepeilingen. Dat is de uitdaging die er

ligt voor de politieke partijen in de jaren negentig.

C.J.K.

#### Literatuur

- R.A. Koole en J.Th.J. van den Berg (red.), 'De veranderende rol van politieke partijen', Beleid en maatschappij, Boom, Meppel 1990, nummer 1.

- S. Stuurman, 'De overwinning van de zonde, over de verhouding van confessionele en seculiere cultuur in de Nederlandse geschiedenis', inleiding op het congres 'Een eeuw confessionele politiek', Rijksuniversiteit Utrecht, faculteit der letteren, 1990.

