

Tussen staat en electoraat

Politieke partijen
op het snijvlak van overheid en samenleving

oktober 1998



Inhoud	Pag.
Voorwoord	1
Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Adviesaanvraag	5
1.2 Relativering vraagstelling	6
1.3 Motieven partijlidmaatschap	7
1.4 Profiel partijleden	8
1.5 Aard advisering	9
2. Politieke partijen in het politiek-bestuurlijk systeem	11
2.1 Representatie als uitgangspunt	11
2.2 Partijen binnen het parlement	11
2.3 De institutionalisering van politieke partijen	12
2.4 Het functioneren van politieke partijen	13
2.5 De inkapseling van politieke partijen	14
2.6 Conclusie	15
3. Politieke partijen in de samenleving	17
3.1 Ideologische convergentie	17
3.2 Personalisering en professionalisering	18
3.3 Informatisering	20
3.4 Verplaatsing van de politiek	21
3.5 Conclusie	21
4. De openheid van het politiek-bestuurlijke systeem	23
4.1 Openheid, norm en feit	23
4.2 De Kieswet	23
4.3 Politieke benoemingen	25
4.4 Parlementair onderzoeksinstituut	26
4.5 Omvang vertegenwoordigende lichamen	27
4.6 Subsidiering van politieke partijen	27
4.7 Kwaliteitsmeting	29
4.8 Conclusie	29
5. Functievernieuwing politieke partijen	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Vernieuwing van de integratiefunctie	31
5.3 Versterking representatiefunctie	32
5.4 Continuering rekruteringsfunctie	33
Geraadpleegde literatuur	35

/IV/

Bijlage I Adviesaanvraag	37
Bijlage II Overzicht van uitgebrachte adviezen	39
Bijlage III Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	40
Bijlage IV Nog te verschijnen adviezen	41
Bijlage V Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	42

Voorwoord

De minister van Binnenlandse Zaken heeft de Raad voor het openbaar bestuur bij brief van 23 december 1997 gevraagd te adviseren over het onderwerp van het draagvlak van politieke partijen, mede in relatie tot de kwaliteit van politieke ambtsdragers. De aanleiding hiervoor was de constatering dat het ledental van de politieke partijen, zowel in absolute als in relatieve zin is gedaald.

In de visie van de Raad is het voornaamste punt van zorg voor de overheid de politieke participatie, die uiteraard breder van betekenis is dan de *partij*-politieke participatie. Het is in zijn algemeenheid niet de taak van de overheid instituties die aan functieverlies lijden te ondersteunen. In eerste instantie zal de zorg dienen uit te gaan naar het stimuleren van politieke participatie. De openheid en de integriteit van het politiek-bestuurlijk systeem zelf en de politiek-inhoudelijke herkenbaarheid van de personen die daarbinnen functioneren zijn naar het oordeel van de Raad in dit verband belangrijke stimulansen. De aanbevelingen van de Raad richten zich dan ook met name op de institutionele context waarbinnen politieke partijen functioneren. Voor 1999 staat de kwaliteit van de overheid als onderwerp op het werkprogramma. In die context zal eveneens worden ingegaan op de vraag naar de kwaliteit van politieke ambtsdragers.

Het advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad bestaande uit:

- mevrouw drs. A.C. van Es (voorzitter);
- prof.dr. H.B. Entzinger;
- mevrouw G.W. van Montfrans-Hartman;
- prof.dr. C.D. van der Vijver.
- drs. J.H. Mensen (secretaris van de werkgroep).

In het kader van de voorbereiding van het advies zijn gesprekken gevoerd met prof.dr. F.R. Ankersmit, prof.dr. H.R. van Gunsteren, dr. R.A. Koole, dr. A.P.M. Lucardie, prof.drs. E. van Thijn, en drs. G. Voerman. De Raad dankt hen voor hun stimulerende gedachten en constructieve commentaren.

Vanzelfsprekend berust de verantwoordelijkheid voor de tekst van het advies volledig bij de Raad.

Samenvatting

De minister van Binnenlandse Zaken heeft de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd te adviseren over het vraagstuk van het draagvlak van politieke partijen, mede in relatie tot de kwaliteit van de politieke ambtsdragers. Aanleiding hiervoor was de constatering dat het ledental van de politieke partijen, in zowel absolute als relatieve zin, is gedaald. De minister wees daarbij op de positie van partijen als 'coördinerend orgaan' in de besluitvorming en als selectiemechanisme voor politieke ambtsdragers.

De Raad relateert de ernst van die daling van het ledental om een aantal redenen. In de eerste plaats is het probleem van het gering aantal (actieve) leden van politieke partijen niet nieuw. Dit probleem werd in de loop van deze eeuw al vaker geconstateerd. In de tweede plaats hebben allerlei organisaties steeds meer moeite leden aan zich te binden. Het is niet een verschijnsel dat typerend is voor alleen politieke partijen, maar een algemene maatschappelijke tendens. Het zou onjuist zijn uit de dalende ledentallen te concluderen dat de politieke interesse is afgenomen. Politieke participatie blijkt zich ook langs andere wegen te voltrekken. In de derde plaats bestaan, ondanks de dalende ledentallen van partijen, geen gegevens waaruit blijkt dat politieke partijen structureel moeite hebben met het vinden van kandidaten voor politieke functies. Hooguit bestaat bij sommige partijen incidenteel een tekort aan (geschikte) kandidaten.

Een stelsel van representatieve democratie zoals wij dat kennen is zonder politieke partijen niet goed denkbaar. Daarom is het wenselijk dat politieke partijen aantrekkelijk zijn en blijven voor burgers, zodat burgers die partijen hun steun kunnen geven.

Politieke partijen brengen maatschappelijke opvattingen en belangen in in het politiek-bestuurlijke systeem, anderzijds maken zij ook deel uit van dat systeem. Op dat snijvlak van het politiek-bestuurlijke systeem en de samenleving moeten de politieke partijen functioneren. Er is een neiging zich door het politieke systeem te laten inkapselen. Daarmee komt de band met de samenleving onder druk te staan.

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen heeft deze beweging nog versterkt. Ideologische convergentie, professionalisering en personalisering, informatisering en de zogenaamde verplaatsing van de politiek hebben ertoe geleid dat de politieke partijen de balans bij het functioneren op het snijvlak van systeem en samenleving zijn kwijtgeraakt.

De Raad meent dat de overheid haar mogelijkheden overschat als zij zou trachten (de gevolgen van) dergelijke maatschappelijke ontwikkelingen te keren. Haar zorg zal in de eerste plaats dienen uit te gaan naar verbreding van de politieke participatie in het algemeen. Die kan worden bevorderd als de openheid en de integriteit van het politiek-bestuurlijk systeem zelf en de politiek-inhoudelijke herkenbaarheid van hen die binnen dat systeem opereren

/4/

maximaal is en als de politieke partijen, die deel uitmaken van dat systeem, goed verankerd zijn in de samenleving.

Daarom doet de Raad aanbevelingen de herkenbaarheid van gekozenen te vergroten, het gesloten systeem van politieke benoemingen open te breken en de politieke partijen beter te verankeren in de samenleving.

Herkenbare volksvertegenwoordigers en een open partijcultuur kunnen hieraan in positieve zin bijdragen. Door op een nieuwe wijze invulling te geven aan de functies die politieke partijen traditioneel vervullen kunnen partijen de binding met de samenleving versterken en zo hun evenwicht op het snijvlak van het politiek systeem en de samenleving herwinnen.

Tegen deze achtergrond doet de Raad de volgende aanbevelingen.

Om de politieke participatie te verbreden

- Het faciliteren van organisaties (waaronder politieke partijen) die de kwaliteit van het politieke debat, de politieke meningsvorming en de politieke participatie willen bevorderen en van het daarvoor benodigde politiek-georiënteerd wetenschappelijk onderzoek.

Om de verankering van partijen in de samenleving te versterken

- Indien politieke partijen worden gesubsidieerd, deze subsidie mede te baseren op basis van ledentallen en niet exclusief op basis van Kamerzetels.

Om de openheid van het politiek systeem te vergroten

- Bij benoemingen van bestuurders en ambtenaren geen politieke verdeelsleutels te hanteren. Bij benoemingen behoort de kwaliteit de doorslag te geven.
- De mogelijkheid in te voeren van het geven van meer dan één stem aan de kiezers.
- Externe doorlichting van besturende en vertegenwoordigende organen.

Om de politiek-inhoudelijke herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers te vergroten

- Het instellen van een parlementair onderzoeksinstituut ter versterking van de controlefunctie van het parlement;
- De omvang van vertegenwoordigende lichamen niet alleen afstemmen op het bevolkingsaantal maar ook op het takenpakket van de desbetreffende bestuurslagen. Daardoor wordt een voorwaarde gecreëerd voor het meer sturen op hoofdlijnen, omdat in veel gevallen met kleinere organen kan worden volstaan.

1. Inleiding

1.1

Adviesaanvraag

Politieke partijen hebben al geruime tijd te kampen met een dalend ledental. Rond 1960 was nog zo'n 10% van de stemgerechtigden lid van een politieke partij. Bijna veertig jaar later is dat nog geen 3%. Hoewel in deze periode het electoraat is toegenomen als gevolg van de bevolkingsgroei en het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd, neemt dit niet weg dat ook in absolute zin het aantal leden van politieke partijen in de loop der tijd is afgenomen. Waren rond 1960 nog ruim 700.000 mensen lid van een politieke partij, nu zijn dat nog slechts zo'n 300.000 mensen.

In verband met het dalend ledental van politieke partijen heeft de minister van Binnenlandse Zaken in januari 1997 aangekondigd dat de Raad voor het openbaar bestuur advies zou worden gevraagd over het vraagstuk van het draagvlak van de politieke partijen. In de uiteindelijke adviesaanvraag¹ stelt de minister dat de politieke partijen al enige jaren te kampen hebben met een dalend ledental en dat een dergelijk verminderd draagvlak van politieke partijen de positie van die partijen als 'coördinerend orgaan' in de politieke besluitvorming en als selectiemechanisme voor politieke ambtsdragers onder druk zou kunnen zetten. De Raad merkt hierbij op dat de minister 'draagvlak' in een beperkte betekenis hanteert, namelijk in de zin van 'ledental'.

Door het gedaalde ledental kan in de eerste plaats een verminderd rekruteringsreservoir aan kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies ontstaan.² Met andere woorden: steeds minder mensen zijn bereid in naam van politieke partijen de functies te vervullen waarop deze, mede op grond van verkiezingsuitslagen, recht zouden hebben. Daarbij wordt het met een dalend ledental voor politieke partijen eveneens moeilijker voldoende mensen te vinden die zich beschikbaar willen stellen om bestuurlijke functies binnen de partij uit te oefenen (afdelingsvoorzitter en -secretarissen en dergelijke). Deze functies zijn van belang voor het draaiend houden van politieke partijen in het algemeen en voor het rekruterings- en selectieproces in het bijzonder. Voor bijna iedereen die zich actief in de politiek wil bewegen komt zo een politieke functie of partijfunctie beschikbaar. "Bij een participatiegraad van zo'n 10% komt de rekruteringsfunctie van de partijen in een geheel ander licht te staan. De vijver waaruit de leden worden gehaald om het bestuur van Nederland en de partijen te bemannen, droogt zo aanzienlijk op. Voor de bijna 29.000 functies die zouden moeten worden bezet om het politieke bestel te laten draaien, zou anno 1995 in principe een harde kern van ruim 31.000 leden beschikbaar zijn."³

¹ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 23 december 1997 (als bijlage opgenomen).

² G. Voerman, 1996.

³ G. Voerman 1996: p. 202.

Mede in verband daarmee vestigt de minister aandacht op de vraag of bij een dalend ledental de kwaliteit van de politieke ambtsdragers nog wel gewaarborgd is. Het risico bestaat dat partijen bij de kandidaatstelling van personen voor (politieke) functies minder selectief kunnen zijn. Daarmee is de kwaliteit van de politieke ambtsdragers in het geding. In zijn advies over het vraagstuk van monisme en dualisme op gemeentelijk niveau stelde de Raad overigens reeds de kwaliteit van politieke ambtsdragers aan de orde.⁴

1.2

Relativering vraagstelling

De Raad wil op voorhand een aantal relativerende kanttekeningen maken bij deze vraagstelling.

Allereerst is de bezorgdheid omtrent het ledental van partijen en de mate van participatie van leden binnen politieke partijen allerm minst nieuw. Reeds in de jaren dertig constateerde Bonger dat het ledental van partijen, vergeleken met het aantal kiezers, een vrij scherpe selectie vormt van het electoraat. Daarbij signaleerde hij dat het overgrote deel van de leden zich tevreden stelt met het formele lidmaatschap en niet actief is binnen de partij.⁵

In de tweede plaats merkt de Raad op dat politieke partijen, evenals andere maatschappelijke organisaties, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen zoals ontzuiling en individualisering, meer moeite hebben leden aan zich te binden. Het is geen verschijnsel dat typerend is voor politieke partijen alleen, maar een algemene maatschappelijke trend. Mensen gaan weliswaar sneller bindingen aan met allerlei verenigingen en/of maatschappelijke organisaties, maar die bindingen zijn minder duurzaam. Een diversificatie van de vrijetijdsbesteding gaat met een vervluchtiging daarvan gepaard.⁶ Het gedaalde ledental van politieke partijen duidt weliswaar op een lossere binding van politieke partijen met de samenleving in het algemeen en de eigen achterban in het bijzonder, maar dit enkele gegeven behoeft op zichzelf beschouwd nog geen probleem te zijn. Het kan evenzeer duiden op een grotere mate van bewustwording van het electoraat.⁷ De kiezers hebben zich in electorale zin geëmancipeerd. Dat betekent dat de keuze minder dan vroeger wordt bepaald door gewoonte, traditie of sociale omgeving.

In de derde plaats bestaan, ondanks de dalende ledentallen van politieke partijen, geen gegevens waaruit kan worden afgeleid dat in de praktijk politieke partijen *structureel* moeite hebben kandidaten voor beschikbare functies te vinden. Slechts incidenteel en bij sommige partijen bestaat een tekort aan (geschikte) kandidaten. In het algemeen blijken politieke partijen, ondanks het feit dat mensen tegenwoordig minder snel bereid zijn de nodige

⁴ Raad voor het openbaar bestuur, *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag november 1997, pp. 58-59.

⁵ W.A. Bonger 1936/1976: pp. 63-64.

⁶ SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*, p. 371.

⁷ Zie: SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*, p. 179.

tijd en energie te investeren in een politieke partij, in de praktijk nog steeds in staat voldoende kandidaten te vinden, zowel voor bestuurlijke functies binnen de partijen, als voor politieke functies.

In de vierde plaats kan worden opgemerkt dat de daling van het ledental zich vooral heeft voorgedaan bij de brede volkspartijen. Kleinere partijen met een goed herkenbare eigen identiteit hadden tot nu toe geen last van het gesignaleerde verschijnsel.

1.3

Motieven partijlidmaatschap

Hiervoor is reeds aangegeven dat het dalend ledental van politieke partijen, mede een uitingsvorm is van een bredere sociaal-culturele onderstroom. Desalniettemin is het wenselijk inzicht te hebben in de achtergronden van het partijlidmaatschap van burgers. Uit eigen onderzoek van de Raad⁸ komt een aantal motieven naar voren waarom mensen lid worden van een politieke partij. Deze kunnen als volgt worden gecategoriseerd:⁹

- a. formele attractie: het recht om te participeren in en daarmee invloed uit te oefenen op de interne besluitvorming van een partij;
- b. ideologische of ideële motieven: leden stemmen met een bepaalde maatschappijvisie of levensbeschouwing of met een mening over de richting van een gevoerd of voorgenomen beleid en willen deze visie of richting ondersteunen door tijd en/of geld ter beschikking te stellen;
- c. materiële overwegingen: leden hopen door het steunen van een partij er (op den duur) zelf materieel op vooruit te gaan;
- d. opportunistische overwegingen: het creëren of openhouden van loopbaanperspectieven;
- e. sociaal-psychologische motieven: traditie en sociale omgeving kunnen hier bepalend zijn.

Het aantal leden van politieke partijen kan echter niet alleen worden verklaard uit de motieven waarom mensen lid worden van een partij, maar ook uit de overwegingen waarom mensen geen lid worden van een partij of hun lidmaatschap beëindigen. Uit de eigen gegevens van de Raad en in de literatuur¹⁰ komen de volgende motieven naar voren:

- a. formele belemmeringen: de door de partijen aan leden gestelde eisen (bijvoorbeeld de contributie);

⁸ De Raad heeft in het kader van de voorbereiding van dit advies gegevens opgevraagd bij de politieke partijen die op dat moment (1997) in de Tweede Kamer waren vertegenwoordigd en die tegelijkertijd een relevant ledental hadden. De Raad informeerde daarbij naar de opbouw van de ledenbestanden, naar de motieven van mensen lid te worden of het lidmaatschap op te zeggen en naar eventuele knelpunten bij rekrutering en selectie van politieke ambtsdragers.

⁹ Zie ook R.A. Koole 1992: p. 147 e.v.

¹⁰ R.A. Koole 1992: p. 149.

- b. ideologische belemmeringen: men kan zich niet (voldoende) vinden in de politiek-inhoudelijke opstelling van een partij;
- c. sociaal-psychologische barrières: het klimaat en de cultuur in de partij(vergaderingen) staan (potentiële) leden tegen;
- d. tijdgebrek: (actief) lidmaatschap eist meer tijd dan men bereid of in staat is aan de partij te besteden.

Een aantal van deze motieven refereert aan het feitelijk functioneren van politieke partijen. In verband daarmee kunnen in het bijzonder een integratie-functie en een representatiefunctie van politieke partijen worden genoemd.¹¹ Het is kennelijk aantrekkelijk voor mensen (actief) lid van een politieke partij te worden c.q. te blijven, indien zij deze functies goed weet te vervullen. Of omgekeerd haken leden af, of wensen niet actief te worden indien politieke partijen die functies niet goed vervullen. In paragraaf 2.4 wordt overigens breder ingegaan op de functies die politieke partijen vervullen.

1.4

Profiel partijleden

In dit verband is wel een andere ontwikkeling van belang. Uit de achtergrond van partijleden blijkt dat de ledenbestanden van politieke partijen vaak eenzijdig van samenstelling zijn. Uit wetenschappelijk onderzoek uit de jaren tachtig¹² is gebleken dat bijvoorbeeld in het algemeen mensen uit hogere sociale klassen en hoger opgeleiden in politieke partijen zijn oververtegenwoordigd en dat bijvoorbeeld vrouwen en jongeren zijn ondervertegenwoordigd. De ledenbestanden van de meeste politieke partijen zijn vergrijsd. Wat het partij kader betreft blijkt dat de leden van de Tweede Kamer worden geacht alle Nederlanders te vertegenwoordigen, maar zelf vooral uit de welvarende stedelijke gebieden van de Randstad komen.¹³

Voor wat betreft de motieven van mensen om binnen politieke partijen actief te worden bestaat het risico dat die politieke partijen, mede gelet op de verhouding tussen enerzijds het aantal beschikbare politieke en/of partij-bestuurlijke functies en anderzijds de beschikbare kandidaten daarvoor, vooral aantrekkelijk zijn voor mensen, met name ambtenaren, vanwege de raakvlakken van het politieke bedrijf met de eigen beroepsmatige werkzaamheden. Loopbaan-motieven kunnen daarbij mede een rol spelen.

De eenzijdige samenstelling van politieke partijen, die daarvan het gevolg is, raakt vervolgens ook de politieke cultuur die kan neigen naar specialisme, verambtelijking en detaillisme. In het vervolg van dit advies komt de Raad hierop terug.

¹¹ Zie bijv. D.J. Elzinga 1982: p. 17.

¹² M.L. Zielonka-Goei en R. Hillebrand, 1988.

¹³ NRC Handelsblad, 19 mei 1998, p. 11.

1.5

Aard advisering

De Raad heeft zichzelf indringend de vraag gesteld hoe om te gaan met de onderhavige adviesvraag van de minister van Binnenlandse Zaken gelet op het karakter van politieke partijen als vrije maatschappelijke organisaties.

Politieke partijen zijn particuliere organisaties en zijn daarom primair verantwoordelijk voor hun eigen functioneren. Een eventuele bemoeienis van de overheid met de interne gang van zaken binnen politieke partijen bergt het gevaar in zich van een toeneming van de hierboven gesignaleerde verambtelijking van politieke partijen. Dan is het middel erger dan de kwaal.

Tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat er verband bestaat tussen het functioneren van politieke partijen en het functioneren van het politiek-bestuurlijk systeem. In ons representatieve stelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging vormen politieke partijen een onmisbaar element in het doelmatig functioneren van dit systeem. Zonder politieke partijen of met slecht functionerende politieke partijen kan ook het doelmatig functioneren van het politiek-bestuurlijk systeem in het geding komen. En dit laatste raakt direct aan de wettelijke taak van de Rob.

In dit advies wil de Raad nagaan welke de relatie is tussen ons politiek-bestuurlijk systeem en de politieke partijen. In dit kader komen in hoofdstuk 2 de functies die politieke partijen vervullen binnen dat systeem aan de orde. Daarbij staat de Raad stil bij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die hun invloed doen gelden zowel op het systeem als op de partijen binnen dat systeem.

Hoofdstuk 3 gaat in op de betekenis van die ontwikkelingen voor de relatie tussen de partijen en het politieke systeem, met andere woorden voor de wijze waarop partijen hun functies vervullen.

Hoofdstuk 4 betreft de veranderingen die dientengevolge nodig zijn in het functioneren van het politiek-bestuurlijk systeem, terwijl hoofdstuk ingaat op het functioneren van de politieke partijen. Deze laatste hoofdstukken bevatten een aantal aanbevelingen van de Raad die vooral moeten worden gezien als denkrichtingen.

2. Politieke partijen in het politiek-bestuurlijk systeem

2.1

Representatie als uitgangspunt

Het bestaan van onafhankelijke politieke partijen veronderstelt de aanwezigheid van een representatieve democratie. Het zijn de politieke fracties in de vertegenwoordigende organen die het beginsel van representatie het meest zichtbaar belichamen.

De Raad neemt het beginsel van representatie op basis van evenredigheid tot uitgangspunt van zijn advisering. Dit beginsel bleek doelmatig in een samenleving als de onze en bleek bovendien hecht verankerd te zijn in het politiek-bestuurlijk systeem.

Een representatieve democratie is zonder politieke partijen niet goed denkbaar. Partijen vormen een trechter waardoor maatschappelijke opvattingen en individuele belangen en groepsbelangen het politiek-bestuurlijk systeem binnenkomen. Als zodanig vormen zij een maatschappelijke voorhoede.

Tegelijkertijd maken zij zelf ook deel uit van dat systeem. Het is deze hachelijke positie op het snijvlak van de samenleving en het politiek-bestuurlijk systeem die het functioneren van politieke partijen kan problematiseren en die het onderwerp vormt van dit advies.

2.2

Partijen binnen het parlement

Zo vanzelfsprekend als politieke partijen vandaag de dag zijn, zo omstreden waren zij tot ver in de negentiende eeuw. Het huidige partijstelsel is pas aan het einde van de vorige eeuw ontstaan. Daarvoor bestonden slechts politieke stromingen en politieke 'facties' in het parlement. Op partijvorming zelf rustte een groot taboe. De vrees bestond dat partijvorming de eenheid van de staat en de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger zou aantasten.

Volksvertegenwoordigers werden geacht, omwille van het algemeen belang, te stemmen zonder last of ruggespraak.

In de praktijk hebben politieke partijen sinds de tweede helft van de negentiende eeuw een belangrijke plaats verworven in het constitutionele bestel. Desalniettemin duidt geen enkele bepaling in de Grondwet op de aanwezigheid van politieke partijen. Blijkbaar is staatsrechtelijk een representatieve democratie bestaanbaar zonder politieke partijen, waarbij burgers rechtstreeks deelnemen aan de politieke besluitvorming, dan wel zonder tussenkomst van politieke partijen hun vertegenwoordigers kiezen. De vraag rijst nu waarin de legitimatie van politieke partijen is gelegen, als hiervoor geen wettelijke gronden voor zijn aan te wijzen. Klaarblijkelijk bevat die vorm van democratie, waarbij de volksvertegenwoordigers zonder tussenkomst van politieke partijen plaatsnemen in de volksvertegenwoordiging, bepaalde tekortkomingen die ertoe leiden dat politieke partijen onmisbaar zijn.

In dat verband merkt de Raad op dat de politieke besluitvorming die op een dergelijke basis plaatsvindt, in zijn zuiverste vorm twee varianten kent. In de eerste plaats kunnen de volksvertegenwoordigers als een massief blok in volledige consensus de wil van het volk formuleren. Hier doemt het beeld op van één-partijstelsels. Zoals de ervaring heeft geleerd neigt deze variant op den duur naar totalitarisme en dictatuur, waarbij oppositie wordt uitgesloten of in de illegaliteit dient te opereren. De eenheid van de staat kan slechts worden gegarandeerd door differentiatie, pluriformiteit en pluraliteit. De andere variant kenmerkt zich inderdaad door die differentiatie. In die situatie zouden alle individuele volksvertegenwoordigers, ieder voor zich, volledig onafhankelijk en zonder last of ruggespraak aan de besluitvorming deelnemen. Een dergelijke fragmentarisering leidt veelal tot besluiteloosheid en kan de doelmatigheid van de besluitvorming in het politieke bestel ernstig frustreren. Ten behoeve van een effectieve besluitvorming is het zoeken van gelijkgestemde bondgenoten binnen de volksvertegenwoordiging onvermijdelijk.

Een en ander toont aan dat het functioneren van politieke partijen allerlei evenwichten veronderstelt, wil een representatieve democratie als democratisch en slagvaardig kunnen worden gekwalificeerd.¹⁴ De ontwikkeling van de representatieve democratie heeft de onlosmakelijke verbondenheid van de politieke partijen met het parlement tot gevolg gehad. Tot zover betreft een en ander echter nog slechts de vorming van stromingen en facties binnen volksvertegenwoordigingen. Aan het einde van de negentiende eeuw heeft tevens een institutionalisering van de politieke partijen plaatsgevonden.

2.3

De institutionalisering van politieke partijen

Met de ontwikkeling van de democratie in de negentiende eeuw en met name door de introductie van rechtstreekse verkiezingen werd de relatie tussen kiezer en gekozenen van groter belang. Om in de verkiezingen optimaal te kunnen meedraaien werd het noodzakelijk, naast de parlementaire facties, tevens organisatiestructuren te ontwikkelen. Wat aanvankelijk als parlementaire stroming begon, ontwikkelde zich vervolgens geleidelijk van kiesvereniging tot partijorganisatie. De partijen die zich op een dergelijke wijze ontwikkelden worden getypeerd als klassieke kaderpartijen.¹⁵ Deze partijen organiseerden zich rond het kader van de partij en werden vooral manifest in tijden van verkiezingen. De oorsprong van deze partijen lag derhalve bij het partijkader binnen het parlement.

Aan het einde van de negentiende eeuw kwamen partijen in opkomst met een

¹⁴ D.J. Elzinga 1982: p. 20.

¹⁵ M. Duverger 1951/1981: p. 119 e.v.

buitenparlementaire oorsprong. In Nederland vormde de schoolstrijd de katalysator voor met name de antirevolutionairen (ARP) zich te organiseren, terwijl de sociale kwestie de aanleiding was voor het ontstaan van sociaal-democratische partijen (SDB en SDAP). Anders dan de klassieke kaderpartijen deden deze partijen een appèl op het grote publiek. Het emancipatiestreven van groepen burgers, met name de confessionelen en de arbeiders, was een belangrijke factor bij de ontwikkeling van de massapartijen. Deze partijen wisten, zeker na de invoering van het algemeen kiesrecht, een grote achterban te mobiliseren. Politieke stromingen die aldus het meest een appèl deden op het grote publiek liepen bij de institutionalisering van de partij voorop. Partijleden waren van belang voor de instandhouding van de organisatie, als indicator voor de legitimiteit, maar vooral als bron van inkomsten en als rekruteringsreservoir voor politieke ambtsdragers.

Politieke partijen bleven echter niet de massapartijen die zij lange tijd zijn geweest. Andere typen politieke partijen ontwikkelden zich: de *catch all-party*¹⁶ en de moderne kaderpartij.¹⁷ Gemeenschappelijk element in deze typeringen is het verhoudingsgewijs beperkt ledental. Het ledental is niet langer een bruikbare indicator voor de legitimiteit van een partij. Daarnaast vormen leden niet meer de enige bron van inkomsten voor partijen: de overheid is activiteiten van politieke partijen financieel gaan ondersteunen. Hoewel het belang van het ledental daarmee wordt gerelativeerd blijven leden nog steeds belangrijk als rekruteringsreservoir voor politieke ambtsdragers en als de noodzakelijke band met de samenleving, aangezien het voor een levende democratie wenselijk is dat het ledenbestand van politieke partijen niet beperkt blijft tot een politiek-bestuurlijke elite.

2.4

Het functioneren van politieke partijen

Door de rekrutering en selectie van politieke ambtsdragers onderscheiden politieke partijen zich van andere maatschappelijke organisaties. Politieke partijen bezitten een monopolie op de rekrutering van volksvertegenwoordigers. De huidige Kieswet schrijft voor dat bij verkiezingen politieke partijen slechts kunnen worden geregistreerd indien deze verenigingen zijn met volledige rechtsbevoegdheid. Met deze bepaling heeft de wetgever beoogd een minimum aan openheid en interne democratie te waarborgen binnen die instituties die het democratisch bestel vullen.

Het is deze zogenaamde rekruteringsfunctie, het leveren van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies, die tot de meest wezenlijke van een politieke

¹⁶ O. Kirchheimer, *The transformation of the Western European Party Systems*, in: LaPalombara en Weiner (red.), 1966, pp. 177-200. Onder een *catch all*-partij wordt verstaan een partij met weinig ideologische bagage en een sterk persoonlijk leiderschap.

¹⁷ R.A. Koole 1992: p. 406 e.v. Een moderne kaderpartij is een partij met een relatief beperkt aantal leden en een relatief grote rol voor het professionele politieke kader.

partij gerekend moet worden.¹⁸ Zonder rekrutering ontvalt de zin aan het bestaan van een politieke partij. Er is dan geen sprake meer van een politieke partij.

Het verenigen van verschillende belangen en het afwegen van verschillende waarden noemt men wel de integratiefunctie. Dit vormt de basis voor het formuleren van politieke programma's. Deze functie van politieke partijen komt men in de literatuur onder verschillende benamingen tegen: coördinatiefunctie, afwegingsfunctie, aggregatiefunctie en platformfunctie. Deze begrippen duiden op het verzamelen, registreren en inventariseren van standpunten van leden, het kanaliseren van visies en meningen, de interne discussie, de weging van wensen en belangen en de uiteindelijke standpuntbepaling binnen een partij. Politieke partijen vormen in dat verband een platform voor discussie. In de hoogtijdagen van de verzuiling was de politieke partij het centrale punt waar alle lijnen van de verwante zuilorganisaties samenkwamen. De integratiefunctie werd zo optimaal vervuld.

Voorts representeren politieke partijen de maatschappelijke en politieke verscheidenheid. Verschillen van bijvoorbeeld sociaal-economische, culturele, pragmatische en religieuze aard komen in het partijstelsel tot uitdrukking. Alhoewel niet alle maatschappelijke verschillen tot uitdrukking komen (bijvoorbeeld verschillen in geslacht of etnische verschillen), vormen de politieke partijen bij de politieke besluitvorming de spreekbuis van een groot deel van de maatschappelijke verscheidenheid. Politieke partijen verwoorden de verschillende meningen en standpunten uit de samenleving, met als doel het beïnvloeden en meebepalen van het beleid teneinde bepaalde waarden te realiseren en bepaalde belangen te behartigen. Dit wordt wel de representatiefunctie van politieke partijen genoemd.

2.5

De inkapseling van politieke partijen

Een bijna onvermijdelijke ontwikkeling is dat politieke partijen na verloop van tijd zelf belanghebbenden worden in het politieke proces. Het instandhouden van de partij en het bereiken en consolideren van machtsposities en coalitiebelangen worden dan naast het bereiken van maatschappelijke doelen eveneens van groot belang.¹⁹ Een politieke partij is nu eenmaal (en zeker in verkiezingstijd) in belangrijke mate ook een strijdorganisatie die belang heeft

¹⁸ Behalve de in deze paragraaf genoemde functies wordt ook wel een educatiefunctie van politieke partijen onderscheiden. Politieke partijen verzorgen in dit verband de vorming, scholing en training van partijleden en van partij kader. De scholing kan zijn gericht op het bijbrengen van ideologische inzichten, van vakinhoudelijke kennis van beleidsterreinen en van praktische politieke vaardigheden.

¹⁹ Zie o.a. R.A. Koole 1995: p. 348.

bij een soms strakke discipline. Maar het gevaar is daarbij groot dat partijbelang en kaderbelang na verloop van tijd de belangrijkste referentiepunten worden in de politieke afweging binnen een partij.

Wanneer machtsposities en coalitiebelangen binnen een partij belangrijker worden dan inhoudelijke doelen, dreigt het discussieklimaat te verslechteren en kunnen de mogelijkheden voor het innemen van eigen onafhankelijke standpunten afnemen. Binnen partijen kunnen debatten over inhoudelijke en strategische zaken verdrongen worden door discussies over deelbelangen en formaliteiten. Het risico bestaat daarbij dat politieke partijen hun aantrekkelijkheid voor veel mensen verliezen.

Ook een sterk hiërarchische organisatiestructuur kan bijdragen aan de geslotenheid van de partijcultuur. Leden die zich niet aangetrokken voelen tot de partijcultuur op bijvoorbeeld het lokaal niveau, kunnen niet bij alle partijen als vanzelfsprekend op regionaal, provinciaal of landelijk bestuurlijk niveau actief participeren. Soms is eerst een goede staat van dienst of een bestuurlijke functie op lokaal niveau vereist. Het voordeel daarvan is dat degenen die op de hogere bestuurlijke niveaus participeren hun kwaliteiten hebben bewezen; het nadeel is echter dat degenen die wel over de nodige kwaliteiten beschikken, maar die niet gemotiveerd zijn eerst op een voor hen minder aansprekend bestuursniveau te opereren, moeilijker of geheel niet doordringen tot politieke functies op hogere niveaus.

Ook wordt wel gesproken van politieke partijen als kartelpartijen.²⁰ Partijen concurreren met elkaar in de wetenschap dat zij het gezamenlijk delen van de macht als gemeenschappelijk belang hebben. Behalve concurrenten zijn zij dus tevens partners in politiek. Dat gegeven komt in de praktijk bijvoorbeeld tot uitdrukking in de afspraken die in Nederland tussen partijen worden gemaakt met betrekking tot de verdeling van burgemeestersposten of hoge ambtelijke posities. De toegankelijkheid van het politiek systeem is daarbij dan in het geding.

2.6

Conclusie

In het voorgaande is kort de ontwikkelingsgang van politieke partijen geschetst. Van losse organisaties zijn het geïnstitutionaliseerde organen geworden die steeds meer deel zijn gaan uitmaken van het politiek-bestuurlijk systeem. Zij lopen echter het risico zich het politiek-bestuurlijk systeem te laten binnenzuigen. De aansluiting met de samenleving waaruit zij voortkomen en waarvan zij deel uitmaken dreigt dan minder te worden. Voor een optimaal functioneren van politieke partijen is het volgens de Raad nodig dat zij zich blijven bewegen op het snijvlak van politiek systeem en samenleving.

²⁰ R.S. Katz en P. Mair, 1995, pp. 5-28.

3. Politieke partijen in de samenleving

3.1

Ideologische convergentie

Aan het eind van het vorige hoofdstuk concludeerde de Raad dat politieke partijen en hun vertegenwoordigers het risico lopen zich het politiek-bestuurlijk systeem te laten binnenzuigen, waardoor zij minder directe aansluiting hebben met de samenleving. Voor een deel is dat verklaarbaar uit het functioneren van de partijen zelf als onderdeel van dit systeem. Voor een deel is dat verklaarbaar uit het afnemen van de verschillen tussen de politieke ideologieën.

Mensen voelen zich tot een partij aangetrokken vanwege de politiek-inhoudelijke opvattingen die een partij vertegenwoordigt. Wanneer politieke partijen inhoudelijk steeds meer op elkaar gaan lijken vermindert dit de aantrekkelijkheid om lid te worden. In de praktijk is sprake van een toegenomen ideologische convergentie. De mogelijkheid in Nederland van de vorming van 'paarse' kabinetten vormt daarvan mede een illustratie.

De aloude tegenstellingen tussen kapitaal en arbeid enerzijds en confessioneel en niet-confessioneel anderzijds zijn binnen de Nederlandse partijpolitieke verhoudingen sterk in betekenis afgenomen. Maar er zijn nog geen duidelijke nieuwe tegenstellingen voor in de plaats gekomen die hebben geleid tot blijvende partijpolitieke hervorkaveling.²¹ Dat zou geleid kunnen hebben tot een duidelijker invulling van de integratie- en representatiefunctie.

In deze overgangssituatie zijn kortetermijntrends in de politieke opvattingen van de kiezers moeilijk te achterhalen. Juist in deze situatie krijgen zogenaamde *single issue*-partijen de kans gedurende kortere tijd enig succes te boeken. Wanneer deze partijen er echter niet in blijken te slagen zich te verbreden, met andere woorden de integratiefunctie op een adequate wijze te gaan vervullen, hebben zij weinig toekomstwaarde. Dergelijke partijen worden nooit duurzaam onderdeel van het politieke systeem. Ook zij weten zelden het juiste evenwicht te vinden op het snijvlak van het politieke systeem en de samenleving. Uiteindelijk hebben zij daardoor de kiezer ook te weinig concrete resultaten te bieden, waardoor de kiezers zich ook weer van dergelijke partijen afwenden.

De ontzuilde, en meer onafhankelijke postmoderne kiezer kan zich moeilijker herkennen in één bepaalde partij. Sociale en religieuze scheidslijnen geven in steeds mindere mate richting aan de politieke keuze van burgers. Kiezers laten hun keuze steeds minder bepalen door overtuiging, traditie of sociale omgeving maar bepalen in toenemende mate telkens opnieuw hun keuze. Met het minder worden van ideologisch bepaalde bindingen worden belangengroepen en actiegroepen belangrijker. De politieke discussie en de

²¹ Zie bijv.: M. Bovens, e.a., 1998.

politieke participatie verschuiven van politieke partijen naar deze organisaties. Het dalende ledental van politieke partijen is daarom niet zozeer een teken van een afname van de politieke interesse en participatie. Wel zijn meer mogelijkheden ontstaan om politiek te participeren en mensen zijn van die mogelijkheden ook gebruik gaan maken. Het is soms voor mensen bevredigender of effectiever zich te scharen achter een beweging die een duidelijk herkenbaar doel nastreeft.

In verband met de ideologische convergentie en het daarmee samenhangende afnemend vermogen van sociale scheidslijnen richting te geven aan de politieke keuzes van mensen, wordt het belang van de concrete, feitelijke maatschappelijke kwesties op de verschillende bestuurlijke niveaus groter. Bij de strijdpunten op de verschillende bestuurlijke niveaus hebben politieke partijen, die op alle bestuurlijke niveaus participeren, in toenemende mate moeite zich consistent op te stellen. Nationale partijen hebben op lokaal niveau weinig houvast aan een ideologisch ingegeven gedachtegoed.²² Men kan zich wel gerepresenteerd voelen door de opstelling van de eigen partij op het lokaal niveau, maar beslist niet door de opstelling van de eigen partij op het provinciaal of landelijk niveau. Dat maakt het stemgedrag ook minder voorspelbaar.

Het reduceren van de ideologische verschillen, zonder dat daar vooralsnog andere verschillen voor in de plaats zijn gekomen, brengt de politiek terug tot concrete, soms individuele, vraagstukken. Dat kan de politiek dichterbij de burger brengen. Anderzijds schiep de ideologische verwantschap tussen kiezer en gekozene nu juist een band die de basis vormde voor het vertrouwen dat de kiezer aan de gekozene schonk. Die band stond een zekere afstand niet in de weg. Het vertegenwoordigen van het volk veronderstelt juist een zekere afstand.²³

Er is veel geschreven over een vermeende verkleining of vergroting van die afstand tussen kiezer en gekozene. In die discussie zal de Raad zich niet mengen. Wel is duidelijk dat de band kwalitatief van een ander karakter is geworden en dat de representatiefunctie een andere invulling heeft gekregen.

3.2

Personalisering en professionalisering

De verminderde betekenis van een politiek-ideologische benadering heeft

²² Zie ook: C. van der Eijk, 'De noodzakelijke terugtrek van de nationale partijen; de electorale uitdaging', in: G. Voerman, 1994

²³ "De esthetische kloof die het kunstwerk van de door het kunstwerk gerepresenteerde werkelijkheid scheidt, scheidt ook electoraat en volksvertegenwoordiging. En zoals het absurd zou zijn om van het kunstwerk te verlangen dat het identiek zal zijn aan wat het representeert, zo zal er ook onvermijdelijk een verschil bestaan tussen electoraat en volksvertegenwoordiging." F.R. Ankersmit, 1997, p. 14.

ontwikkelingen, die toch al gaande waren, versterkt. In dit verband zijn de volgende ontwikkelingen van betekenis.

In de eerste plaats gaat het om de personalisering van de politiek. Vergeleken met de inhoud van de politieke boodschap is het belang van de persoon van de politicus en zijn of haar beeldvorming enorm toegenomen. Politici zijn zich gaan omringen met imagologen.²⁴ Vooral de ‘mens’ achter de politicus wordt interessant geacht om zo de herkenbaarheid voor de burger te vergroten.

In de tweede plaats is de betekenis van de (massa)media sterk toegenomen. Het zijn de media die bij uitstek ‘het persoonlijke’ van de politicus uitvergrooten. Het verminderde belang van ideologische verschillen ook tussen de verschillende media, heeft geleid tot een andere inhoud van de communicatie tussen politici en burgers en tussen politici onderling. Het aantal media is toegenomen maar de onderlinge verschillen zijn afgenomen. Daarom is er een overdreven belangstelling voor incidenten in de politiek. Dit versterkt op zijn beurt weer de ontwikkeling, die toch al gaande was, binnen het politieke bedrijf, namelijk een afnemende belangstelling voor de samenhang der dingen. Politiek en media beïnvloeden elkaar zo wederzijds. De media kunnen daarbij een instrument vormen in handen van de politiek voor bijvoorbeeld het beïnvloeden van de publieke opinie of het uitlokken van reacties.

In de derde plaats is sprake van een specialisering en professionalisering van de politiek. Professionele deskundigheid is een belangrijk criterium geworden bij de rekrutering van politieke ambtsdragers. Ook dit heeft het relatieve belang van ideologische herkenbaarheid doen afnemen, maar is zelf ook mede weer een gevolg van de ontideologisering. Het zijn veelal mensen met een ambtelijke achtergrond die de professionele deskundigheid op specifieke beleidsterreinen in huis hebben. “Het voordeel daarvan is dat de meeste (hoge) ambtenaren een informatievoorsprong hebben op hun specifieke beleidsterrein en het politieke besluitvormingsproces vanuit de overheidsbureaucratie van dichtbij hebben leren kennen. (...) Het nadeel is echter dat de verwevenheid tussen overheid en fracties wel erg groot wordt en er in de Kamer een bureaucratische cultuur ontstaat, waarin Kamerleden de overheidsbureaucratie op haar eigen terrein proberen te verslaan.”²⁵ De wetgevende macht raakte vervlochten met de bestuurlijke macht. Politici kunnen bovendien over steeds meer (gespecialiseerde) informatie beschikken, maar kunnen er steeds minder goed mee uit de voeten. Zelden bestaat nog ruimte voor fundamentele keuzes. Van herkenbare volksvertegenwoordigers is daarbij minder sprake en dat heeft tevens de representatiefunctie van politieke partijen aangetast. Daarmee samenhangend bestaat het risico van een verstatelijking van de politieke partijen (zie hierover het vorige hoofdstuk). Daar waar politieke partijen slechts aantrekkelijk zijn voor specifieke groepen mensen, dreigt het

²⁴ M. Kundera, *Onsterfelijkheid*, p. 129.

²⁵ R.A. Koole 1992: p. 418.

risico van een verminderde verankering van politieke partijen in de samenleving. De rol van politieke partijen, als intermediair tussen burgers en het politiek-bestuurlijk systeem en als coördinerend orgaan in de democratische besluitvorming, raakt daarmee in het geding. Zodra politieke partijen niet méér zijn dan een onderdeel van het politiek-bureaucratisch complex, in plaats van vertolker te zijn van opvattingen uit de samenleving, ontstaat het gevaar dat grote groepen uit de samenleving hun gevoel van betrokkenheid bij de politieke besluitvorming verliezen. Bovendien dreigen politieke partijen in een dergelijke situatie te verworden tot staatspartijen.²⁶

3.3

Informatisering

Een ander verschijnsel is de toenemende betekenis van de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën. In zijn advies over de betekenis van ICT voor de publieke dienstverlening heeft de Raad erop gewezen dat een sterkere externe oriëntatie van publieke dienstverleners op de behoeften van de burger kan leiden tot meer directe contacten tussen burger en uitvoerend apparaat, waarbij de (partij)politieke kanalen van minder betekenis kunnen gaan worden.²⁷

De informatie- en communicatietechnologie biedt overigens ook mogelijkheden voor nieuwe directe vormen van contact tussen politieke partijen, de volksvertegenwoordigers en de kiezers.²⁸ Anderzijds is het echter denkbaar dat dergelijke informatiestromen zich steeds nadrukkelijker aan politici opdringen, waarbij de waan van de dag kan gaan domineren. “Er ontstaat een druk op politici om de meningen van de burgers, zoals deze in de peilingen naar voren komen, te volgen. (...) De constante stroom van opiniepeilingen kan zo leiden tot een ‘staccato’-democratie, waarin populistische partijen meer kansen zouden hebben dan beginselpartijen.”²⁹

De moderne informatie- en communicatietechnologie kent daarmee zekere grenzen, vooral als het gaat om de rol daarvan in de democratische besluitvorming.³⁰ Een risico van de nieuwe media lijkt te zijn gelegen in het vrijblijvende karakter ervan. Het open karakter van de communicatie en de massaliteit van het medium bieden ruimte voor een te vrijblijvende participatie. Evenmin is de kwaliteit van die informatie gegarandeerd. Tops en Depla signaleren een dilemma: waar de nieuwe media bij uitstek geschikt lijken nieuwe vormen van politieke participatie mogelijk te maken, lijkt de massaliteit te leiden tot een zekere ongerichtheid. De aantrekkingskracht en de

²⁶ B. Tromp, *Staatspartijen?* in: het Parool, 1 april 1998.

²⁷ Raad voor het openbaar bestuur: *Dienen en verdienen met ICT*, april 1998.

²⁸ Ph. van Praag, 1996: pp. 22-31.

²⁹ P.W. Tops en P. Depla, ‘Politieke partijen in het digitale tijdperk; De technologische uitdaging’, in: G. Voerman, 1994, p. 101.

³⁰ Raad voor het openbaar bestuur, advies over ICT en democratie, uit te brengen in het najaar van 1998.

kwaliteit van de politieke discussie lijken daarmee minder gediend.³¹

De rol van politieke partijen kan in de toekomst verder veranderen, in die zin dat zij zich nadrukkelijker kunnen profileren als makelaars in informatie ten behoeve van de meningsvorming van leden. De integratiefunctie van politieke partijen kan in dat opzicht een nieuwe invulling krijgen. Uit de enorme hoeveelheden informatie kunnen politieke partijen overzichtelijke selecties maken, op basis waarvan de leden in staat zijn hun opinie te vormen.

3.4

Verplaatsing van de politiek

Naast de hierboven gesignaleerde ontwikkelingen is het nodig op een laatste ontwikkeling te wijzen, namelijk wat wordt genoemd de verplaatsing van de politiek. Veel taken en bevoegdheden zijn verplaatst naar andere arena's, bijvoorbeeld andere bestuurslagen, zoals gemeenten, provincies en niet te vergeten de Europese Unie.³² Bevoegdheden en verantwoordelijk zijn niet alleen verplaatst en verspreid binnen de publieke sector tussen rijksoverheid en mede-overheden, maar eveneens verspreid over publieke en private sector. De politieke macht is door die verplaatsing van de politiek diffuser geworden. De afnemende betekenis van de invloed van de centrale bestuursorganen maakt voor veel burgers de betrokkenheid bij politieke partijen ook minder vanzelfsprekend.

3.5

Conclusie

Aan het eind van het vorige hoofdstuk concludeerde de Raad dat politieke partijen het risico lopen zich te laten inkapselen in het politiek-bestuurlijk systeem, terwijl zij juist worden geacht een intermediaire rol te vervullen tussen dat systeem en de samenleving. Deze ontwikkeling is versterkt door de hiervoor beschreven maatschappelijke ontwikkelingen. Door de ideologische convergentie en de professionalisering is de band met de samenleving verzwakt. Daardoor zijn zij nog meer deel gaan uitmaken van het politieke systeem zelf. Tegelijkertijd echter wordt geconstateerd dat de politiek zich heeft verplaatst. Partijen hebben zich dus genesteld in een politiek systeem dat zelf al een minder centrale betekenis heeft gekregen. De band van de politieke partijen met de samenleving is daardoor verder onder druk komen staan. De verplaatsing van de politiek heeft ook geleid tot een verbreding en verbrokkeling van de politieke participatie. Verder valt te constateren dat de toenemende betekenis van de informatietechnologie de directe contacten tussen burgers enerzijds en het uitvoerend apparaat anderzijds heeft doen toenemen.

³¹ P.W. Tops en P. Depla, 'Politieke partijen in het digitale tijdperk; De technologische uitdaging', in: G. Voerman, 1994, p. 98.

³² Zie over dat laatste: Raad voor het openbaar bestuur, *Wijken of herijken; nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*, september 1998.

Voor het doelmatig en democratisch functioneren van de overheid is, naar het oordeel van de Raad, een belangrijke zorg voor de overheid de politieke participatie in de meest brede zin te bevorderen, zowel binnen de politieke partijen als daarbuiten. Daarom is het nodig te komen tot verandering in het functioneren van het politiek-bestuurlijk systeem en tot veranderingen in het functioneren van politieke partijen. Het politieke systeem zal opener moeten worden en de politieke partijen zullen een nieuwe invulling moeten gaan geven aan hun traditionele functies. Over die noodzakelijke veranderingen gaan de laatste twee hoofdstukken van dit advies.

4.

De openheid van het politiek-bestuurlijk systeem

4.1

Openheid, norm en feit

In het voorgaande heeft de Raad reeds aangegeven dat hij als uitgangspunt hanteert dat een democratische besluitvorming impliceert dat, behalve politieke partijen, ook het politieke systeem zo toegankelijk mogelijk is voor (groepen van) burgers, die daarin wensen te participeren. Juist in een periode waarin de betrokkenheid bij politieke partijen is verminderd, dient het belang van de toegankelijkheid van het politiek systeem een extra accent te krijgen. Het afnemend ledental kan gezien worden als een onderdeel van het emancipatieproces en behoeft op zichzelf niet problematisch te zijn. In ieder geval is het een illusie te menen dat de overheid dit proces zou kunnen keren. Een en ander wordt pas problematisch als de politieke belangstelling en de politieke participatie en het vertrouwen in het politiek systeem als zodanig dramatisch zouden verminderen. Daartoe bestaan geen aanwijzingen. Wel is het van belang blijvend alert te zijn op de openheid van het systeem.

Nu burgers minder participeren via politieke partijen, zullen andere participatiekanalen gekenmerkt moeten worden door een maximale openheid. De Raad hecht daarom belang aan politieke participatie in de meest brede zin van het woord. Slechts bij een maximale openheid wordt een situatie gecreëerd die uitnodigt tot participeren. Activiteiten ter bevordering van politieke participatie en ter intensivering van politieke belangstelling zijn het waard te worden ondersteund. Het bevorderen daarvan en het creëren van de voorwaarden daarvoor acht de Raad een overheidsverantwoordelijkheid die ook een financiële vertaling mag hebben.

- Het is de wetgever die verantwoordelijk is voor de inrichting van het politiek systeem en die door regelgeving de openheid van het systeem kan beïnvloeden.
- Het is het openbaar bestuur dat, door de manier waarop het met het systeem omgaat, de openheid beïnvloedt, in positieve dan wel in negatieve zin.
- Het zijn de vertegenwoordigende organen die door hun wijze van werken de openheid of geslotenheid van de politieke cultuur mede vorm geven.
- Het zijn de politieke partijen zelf die, door hun cultuur en door de wijze waarop zij hun verschillende functies vervullen, bepalen hoe open en aantrekkelijk zij zijn voor de burger.

Aangezien de Raad de openheid van het politiek systeem een essentiële voorwaarde vindt voor politieke participatie van burgers, zal in het hiernavolgende worden nagegaan hoe het met die openheid is gesteld, op papier en in de praktijk.

4.2

De Kieswet

Uitgaande van het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging stelt de

Raad vast dat dit stelsel een grote mate van toegankelijkheid biedt aan (groepen) burgers. Anders dan in bijvoorbeeld meerderheidsstelsels, waar het accent méér ligt op de machtsvorming, biedt ons stelsel van zuivere evenredigheid de mogelijkheid aan allerlei minderheidsgroeperingen zich te laten representeren.

De toegankelijkheid van het systeem voor politieke partijen wordt in de praktijk verder bepaald door de eisen die de Kieswet aan partijen stelt. De Kieswet bepaalt dat politieke partijen die meedoen aan verkiezingen verenigingen dienen te zijn met volledige rechtsbevoegdheid. De vraag kan daarbij worden gesteld of dit vereiste de toegankelijkheid van het politiek systeem voor personen of partijen vermindert, doordat het de organisatievrijheid belemmert.³³ De Raad erkent dat het vereiste van vereniging met volledige rechtsbevoegdheid weliswaar de organisatievrijheid van politieke partijen inperkt, maar dat dit vereiste tegelijkertijd binnen politieke partijen een zekere mate van interne democratie en derhalve toegankelijkheid garandeert.

Voor wat betreft de organisatievrijheid van politieke partijen is de Nederlandse overheid verder betrekkelijk tolerant. Alhoewel het burgerlijk recht de mogelijkheid kent rechtspersonen te ontbinden die een bedreiging vormen voor de openbare orde, wordt van die mogelijkheid ten aanzien van politieke partijen nauwelijks gebruik gemaakt. Partijen die daarvoor wellicht in aanmerking zouden komen lijken meestal onder interne spanningen te bezwijken, voorzover zij niet door de kiezers worden genegeerd.

Het meest recent is de toegankelijkheid van het kiesstelsel verder vergroot door een wijziging van de Kieswet waarbij de voorkeursdrempel, de drempel op basis waarvan een kandidaat met voorkeurstemmen in de volksvertegenwoordiging kan worden gekozen, werd verlaagd van 50% naar 25% van de kiesdeler, met uitzondering van de kleinste gemeenten.

Een en ander brengt de Raad tot de conclusie dat de Nederlandse Kieswet al een grote mate van toegankelijkheid in zich bergt voor burgers en partijen om deel te nemen aan verkiezingen. Desalniettemin is de Raad van mening dat op een aantal punten verbeteringen mogelijk zijn.

De Raad wijst daarbij in de eerste plaats op een aantal voorstellen dat recent is gedaan het kiesstelsel binnen de marges van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging aan te passen. Hij verwijst daarbij bijvoorbeeld naar het voorstel voor een systeem van het toekennen van meer dan een

³³ Zo is Elzinga van oordeel dat het beter zou zijn indien de Kieswet alleen de volledige rechtsbevoegdheid zou hebben geëist, zonder de verenigingseis.
D.J. Elzinga 1997: p. 123.

voorkeurstem,³⁴ de suggesties voor een meerstemmig kiesstelsel³⁵ en de gedachte van een ‘gewogen (voorkeur)stem’.³⁶ De mogelijkheid voor de kiezer meer dan een stem uit te brengen heeft als voordeel dat het in beginsel de mogelijkheid voor politieke partijen vergroot stemmen te winnen en dat daarmee de toegankelijkheid van de politieke besluitvorming toeneemt. Anderzijds dient te worden voorkomen dat politieke partijen zich juist meer als *single issue*-partij gaan profileren, waarbij essentiële waarden binnen partijen, zoals het afwegen van belangen en het stellen van prioriteiten, in het gedrang komen.

4.3

Politieke benoemingen

Hoe open is het openbaar bestuur in zijn praktisch functioneren? De Raad is van oordeel dat de manier waarop het openbaar bestuur omgaat met benoemingen daarvoor een belangrijke indicator is.

Dan moet geconcludeerd worden dat hier van openheid weinig sprake is. De Raad constateert dat de benoemingen van bestuurders, maar ook van (hogere) ambtenaren, in de loop der tijd meer gepolitiseerd zijn. De Raad wijst erop dat zonder het hanteren van politieke verdeelsleutels en het voorwaarden stellen aan de politieke kleur van kandidaten voor dergelijke functies, de rekrutering wordt verbreed. Hierdoor zal de toegankelijkheid van deze ambten aanzienlijk kunnen worden verruimd.

Naarmate het percentage Nederlanders dat lid is van een politieke partij steeds kleiner wordt, wordt het steeds moeilijker te accepteren dat *de facto* het lidmaatschap van een der (grote) politieke partijen een noodzakelijke voorwaarde is voor benoeming in een openbare functie. Daarmee ontstaat op termijn een steeds grotere spanning met artikel 3 van de Grondwet dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn.

De Raad is daarom van oordeel dat de toegankelijkheid wordt bevorderd door bij de benoeming van bestuurders (en van ambtenaren) de bestuurlijke (respectievelijk ambtelijke) kwaliteiten van de kandidaten de doorslag te laten geven, in plaats van de politieke kleur. Weliswaar wordt dit al langere tijd met de mond beleden, maar dit neemt niet weg dat in de praktijk nog steeds politieke verdeelsleutels worden gehanteerd. Bij benoemingen dient echter de kwaliteit van de kandidaat voorop te staan en kan de politieke kleur ondergeschikt zijn.

Overigens zal in een situatie, waarin de verschillen tussen de partijpolitieke krachtsverhoudingen op de diverse bestuursniveaus groter worden, nog minder

³⁴ J.A. van Schagen en H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Universiteit Utrecht 1998.

³⁵ J.A. van Kemenade, ‘Een meerstemmig kiesstelsel’, Van Schagen en Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Universiteit Utrecht 1998.

³⁶ F.R. Ankersmit 1997: p. 304.

aanleiding zijn voor benoemingen waarbij de landelijke politieke krachtsverhoudingen een belangrijke rol spelen.

De Raad merkt op dat in de praktijk bij benoemingen toch sterk 'op zeker' wordt gespeeld door vooral te rekruteren uit de bekende partijpolitieke kringen, zoals ook bij de laatste kabinetsformatie weer is gebleken. Het gevaar van politieke inteelt is groot en eveneens de kans dat bestuurlijk talent, dat elders aanwezig is over het hoofd wordt gezien. Daarmee doet het openbaar bestuur zichzelf veel tekort.

Hierbij moet wel bedacht worden dat voorzover het verkrijgen van een politiek-bestuurlijke positie een beweegreden is lid te worden van een politieke partij, de aantrekkelijkheid van het partijlidmaatschap verder terugloopt als dit niet meer zo nodig is voor een dergelijke benoeming. Dit mogelijke bezwaar weegt voor de Raad evenwel niet op tegen de overweging dat openheid en transparantie in zichzelf een waarde hebben. Transparantie is de belangrijkste voorwaarde voor integriteit.³⁷ Een transparant systeem, waarin geen sprake is van groepsvorming of van gesloten circuits, is een goede bijdrage aan het verkrijgen en behouden van extern vertrouwen. Dit heeft niet zo zeer te maken met integriteit van personen als wel met de integriteit van het systeem. Openheid, transparantie en integriteit dragen bij aan het gezond houden van het politiek-bestuurlijk systeem. In een gezond systeem kunnen politieke partijen gedijen. Een verziekt systeem tast ook het functioneren van politieke partijen aan.

4.4

Parlementair onderzoeksinstituut

De openheid van het politiek systeem wordt ook bepaald door de wijze van werken van vertegenwoordigende organen. Een vertegenwoordigend orgaan kan enerzijds het accent leggen op het belang van het instandhouden van een coalitie, anderzijds op het belang van onafhankelijke controle op de uitvoering van het beleid. Daartussen moet een zeker evenwicht bestaan. De Raad is van oordeel dat de herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers is gediend bij een meer onafhankelijke opstelling en bij een sterker accent op de controlerende functie van een vertegenwoordigend orgaan. Volksvertegenwoordigers worden daarmee beter herkenbaar en vervullen daarmee hun representatiefunctie ook beter.

Bij een versterking van de controlerende functie van het parlement past het voorzien in de eigen informatiebehoefte, in plaats van afhankelijkheid van ambtelijke of andere instanties. Daarom pleit de Raad in dit verband voor het oprichten van een afzonderlijk parlementair onderzoeksinstituut. In andere landen is een dergelijke dienst niet onbekend. Zo bestaat in de Verenigde Staten de Congressional Research Service dat een onderdeel vormt van de Library of

³⁷ Raad voor het openbaar bestuur: *Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven*, oktober 1997.

Congress, terwijl ook in Zweden een dergelijk instituut functioneert. Het belang van een parlementair onderzoeksinstituut is overigens tweeledig. Met een parlementaire onderzoeksdienst kan in de eerste plaats een tegenwicht worden geboden aan de informatievoorziening door bewindspersonen en departementen aan de Kamer. Met een eigen informatie- en onderzoeksdienst is een parlement beter in staat zijn controlerende taak te vervullen door met eigen informatie tegenwicht te bieden aan de regering. In de tweede plaats kan het parlement daarmee op *structurele* wijze in de eigen informatiebehoefte van parlement en fracties voorzien, zonder telkens bij een dringende informatiebehoefte ad hoc een parlementair onderzoek of een parlementaire enquête te moeten organiseren.

Het voornaamste belang ligt in het articuleren van de controlefunctie van het parlement. De dualistische verhoudingen kunnen daarbij een sterker accent krijgen. Volksvertegenwoordigers kunnen daarmee worden 'losgepeld' uit het bureaucratisch complex waarmee ze teveel verweven zijn geraakt. Naarmate volksvertegenwoordigers meer herkenbaar opereren zal de partij die zij vertegenwoordigen ook aantrekkelijker zijn voor de burger om deze met een lidmaatschap te ondersteunen.

4.5

Omvang vertegenwoordigende lichamen

Eerder in dit advies signaleerde de Raad echter enkele ontwikkelingen die duiden op een toenemende vervalting van wetgevende en bestuurlijke macht. Met name de bemoeienis met politiek-bestuurlijke detailkwesties en uitvoeringsaangelegenheden is in dat verband markant.

De Raad is van mening dat de kwaliteit van de politieke besluitvorming gebaat is bij politici die op hoofdlijnen sturen. Door nadrukkelijker op hoofdlijnen te sturen kunnen beleid en uitvoering, regelgeving en bestuur beter worden gescheiden, kunnen volksvertegenwoordigers meer afstand houden van bestuurders en zich meer als controleur dan als mede-bestuurder manifesteren. Dat komt hun herkenbaarheid ten goede.

Een afstemming van de omvang van de vertegenwoordigende lichamen op de aard en de omvang van hun takenpakketten kan ertoe bijdragen dat de effectiviteit van het openbaar bestuur wordt vergroot. Vanwege de geconstateerde behoefte aan het meer sturen op hoofdlijnen, zou het in een aantal gevallen neerkomen op het verkleinen van vertegenwoordigende lichamen. De kans dat de gekozen volksvertegenwoordigers zich tot de hoofdlijnen beperken wordt daarmee in ieder geval vergroot. Overigens kan een vergelijkbare opmerking worden gemaakt ten aanzien van het functioneren van dagelijks bestuurders.

4.6

Subsidiëring van politieke partijen

Uitgaande van de wenselijkheid van een zo toegankelijk mogelijk politiek systeem plaatst de Raad enkele kanttekeningen bij de subsidiëring van politieke partijen. In het najaar van 1997 is een voorstel van Wet subsidiëring

politieke partijen bij de Tweede Kamer ingediend.³⁸ Deze wet regelt de wijze waarop politieke partijen door de overheid financieel worden ondersteund. Daarbij wordt tevens het totale subsidiebedrag met twintig procent verhoogd. Met name het dalend ledental van politieke partijen zou een verhoging van het budget rechtvaardigen.

In dat verband wijst de Raad erop dat politieke partijen in de eerste plaats maatschappelijke organisaties zijn die zijn voortgekomen uit het particulier initiatief. Financiële ondersteuning door de overheid van politieke partijen betekent een ingrijpen in de verhoudingen tussen politieke partijen. Dit kan gerechtvaardigd zijn als het gaat om het verminderen van de afhankelijkheid van enkele grote geldschieters. Minder voor de hand ligt het indien door middel van subsidiëring bestaande partijverhoudingen worden vastgelegd en daarmee het vrije karakter van het proces van politieke wilsvorming wordt beïnvloed. Met name subsidiëring op basis van zeteltal leidt in zekere mate tot een exclusieve positie van die politieke partijen die zitting hebben in het parlement. Naar de mening van de Raad treedt op dat moment een spanning op met het beginsel van een voor alle partijen toegankelijke politieke besluitvorming. Juist omdat de politieke participatie zich heeft verbreed tot ver buiten de landelijke partijpolitieke kaders kunnen vraagtekens worden gezet bij de wenselijkheid van exclusieve subsidiëring van (landelijke) politieke partijen. De Raad is daarom in beginsel van mening dat dient te worden afgezien van het subsidiëren van politieke partijen als zodanig. De Raad heeft daarentegen een voorkeur voor het faciliteren van organisaties die de kwaliteit van het politiek debat, de politieke meningsvorming en politieke participatie willen bevorderen en van het daarvoor benodigde politiek-georiënteerde wetenschappelijk onderzoek.

Voorzover politieke partijen ook dit soort activiteiten ondernemen komen deze activiteiten (bijvoorbeeld van hun wetenschappelijke instituten en hun vormingsinstituten) eveneens voor subsidie in aanmerking.

De Raad realiseert zich dat het afzien van subsidiëring van politieke partijen op korte termijn niet mogelijk zal zijn. In dat verband plaatst de Raad een kanttekening bij de huidige wijze van subsidiëring van politieke partijen, die voor een belangrijk deel op basis van zeteltal plaatsvindt. Naar de opvatting van de Raad kan subsidiëring louter en alleen op basis van de representatie in de Tweede Kamer leiden tot een te grote afhankelijkheid van partijen van de overheid, aangezien het geen stimulans bevat een financieel draagvlak via het ledental te scheppen. Subsidiëring mede naar ledental bevordert dat partijen ook door middel van ledental een financieel draagvlak creëren. Tevens zal het politieke partijen stimuleren nieuwe vormen van maatschappelijke verankering te vinden. Een en ander sluit aan bij het karakter van politieke partijen als maatschappelijke organisaties. Voor de korte termijn pleit de Raad dan ook

³⁸ TK 1997-1998, 25 704, nrs. 1-2.

voor het mede relateren van de subsidie voor politieke partijen aan het ledental.

4.7

Kwaliteitsmeting

In het voorgaande heeft de Raad een pleidooi gevoerd voor een maximale openheid van het politieke systeem. Dat kan op een aantal wijzen worden nagestreefd. De Raad is echter van oordeel dat openheid voor een belangrijk deel wordt bepaald door de ter plaatse heersende politieke cultuur.

Bestuursorganen en vertegenwoordigende organen dienen zich ruimhartig open te stellen voor invloeden van buitenaf. In dit verband wil de Raad wijzen op de mogelijkheid van externe doorlichting. Daarbij wordt een extern oordeel gevraagd over het eigen functioneren. De Raad maakt daarbij evenwel een onderscheid tussen de doorlichting van de administratieve organisatie en de politiek-bestuurlijke organisatie. Wat dat laatste betreft is de Raad van oordeel dat het uiteindelijk de kiezers en de media zijn die het ultieme oordeel vellen over het functioneren van een bestuursorgaan, maar een vergelijkend kwaliteitsonderzoek kan bestuursorganen helpen kritisch naar hun eigen functioneren te kijken en dit functioneren helpen verbeteren.

Het gebruik maken van dergelijke mogelijkheden betekent dat men zich open en kwetsbaar durft op te stellen en kan de politieke cultuur ten goede komen. De Raad erkent dat openbaarheid van dergelijke onderzoeken zekere risico's in zich kan bergen, waarbij o.a. gedacht kan worden aan een verdere demystificatie van de politiek. De dreiging van openbaarheid kan daarentegen een preventieve werking hebben en onwenselijke situaties helpen voorkomen.

4.8

Conclusie

Gelet op het voorgaande doet de Raad de volgende aanbevelingen.

Om de politieke participatie te bevorderen

- het faciliteren van organisaties die de kwaliteit van het politiek debat, de politieke meningsvorming en politieke participatie willen bevorderen en het daarvoor benodigde politiek-georiënteerd wetenschappelijk onderzoek;

Om de verankering van partijen in de samenleving te versterken

- het subsidiëren van politieke partijen mede op basis van ledentalen en niet exclusief op basis van Kamerzetels;

Om de openheid van het politiek systeem te vergroten

- bij benoemingen van bestuurders en ambtenaren geen politieke verdeelsleutels te hanteren. Bij benoemingen behoort de kwaliteit uiteindelijk de doorslag te geven;
- de mogelijkheid in te voeren van het bieden van meer dan een stem aan de kiezers.
- externe doorlichting van besturende en vertegenwoordigende organen.

/30/

Om de politiek-inhoudelijke herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers te vergroten

- het instellen van een parlementair onderzoeksinstituut ter versterking van de controlefunctie van het parlement;
- de omvang van vertegenwoordigende lichamen beter afstemmen op het takenpakket (naast het bevolkingsaantal) van de desbetreffende bestuurslagen, waardoor een voorwaarde wordt gecreëerd meer op hoofdlijnen te gaan sturen, omdat in veel gevallen met kleinere organen kan worden volstaan.

5. Functievernieuwing politieke partijen

5.1

Inleiding

De Raad merkte reeds op dat politieke partijen eveneens een verantwoordelijkheid bezitten waar het gaat om de kwaliteit van de besluitvorming en in het bijzonder de toegankelijkheid van het politieke systeem. De Raad benadrukt dat het functioneren van politieke partijen vooral een interne partij-aangelegenheid is. Hij respecteert in dat opzicht de autonomie van partijen. Anderzijds meent de Raad dat het advies onvolledig is indien hij niet tevens aandacht besteedt aan (het functioneren van) politieke partijen zelf.

In de eerste plaats constateert de Raad dat, ten aanzien van het lidmaatschap, politieke partijen weinig formele belemmeringen kennen. Uit de motieven van mensen met betrekking tot het lidmaatschap van politieke partijen blijkt, dat de wijze waarop politieke partijen functioneren, zowel intern (integratiefunctie) als extern (representatiefunctie), wel degelijk een feitelijke belemmering voor de toegankelijkheid kan vormen. De toegankelijkheid van politieke partijen is daarom niet alleen gebaat bij alternatieve vormen van partijlidmaatschap (zoals bijvoorbeeld tientjesleden), maar evenzeer bij een vernieuwing van de inhoud van de verschillende functies die politieke partijen vervullen.

5.2

Vernieuwing van de integratiefunctie

In het verzuilde bestel werd de integratiefunctie mede vervuld door kandidaten te rekruteren uit de verwante zuilorganisaties. De kwaliteitszetels binnen bepaalde fracties waren hiervan een bekend voorbeeld. De integratie- en de rekruteringsfuncties werkten zo op een natuurlijke wijze samen. Door het uiteenvallen van de 'zuilenfamilies' is niet alleen de integratiefunctie maar ook de rekruteringsfunctie aangetast. In het post-verzuilingstijdperk zullen deze functies daarom op een nieuwe wijze moeten worden ingevuld. Politieke partijen zullen nieuwe strategische partners kunnen zoeken en bij deze partners hun kandidaten rekruteren, dan wel deze partners persoonlijk kandideren. De vraag naar het formele partijlidmaatschap kan in bepaalde gevallen dan zelfs van een tweede orde worden.

Naast horizontale integratie van deelbelangen voorzag de verzuilde partij-organisatie ook in een verticale integratie tussen de verschillende bestuurslagen. Met het afnemen van de ideologische basis van partijen nam ook het belang van dit mechanisme af. De Raad wees er in het voorgaande op dat binnen één partij ten aanzien van hetzelfde thema soms verschillende standpunten worden ingenomen op de onderscheiden bestuursniveaus. De concurrentie van lokale, c.q. regionale partijen is hieraan mede debet. Niet miskend mag echter worden dat binnen deze niet-landelijke partijen

bestuurlijk talent aanwezig is dat ook op landelijk niveau aangewend zou kunnen worden. Bij het rekruteren van kandidaten zou daarom het (actieve) lidmaatschap van een andere, bijvoorbeeld lokale partij daarom niet bij voorbaat een verhindering voor kandidering moeten zijn. Daarmee kan de gevoeligheid voor lokale belangen op andere bestuurlijke niveaus worden vergroot.

De hier genoemde verticale integratie zou zich naar het oordeel van de Raad ook meer moeten gaan uitstrekken naar het Europees niveau. Een duidelijker partijpolitieke profilering op Europees niveau kan de herkenbaarheid van dit bestuursniveau vergroten. Intensieve samenwerking met zusterpartijen uit andere Europese landen kan hieraan meehelpen.

Omwille van de toegankelijkheid van politieke partijen acht de Raad het verder van belang dat partijen veel investeren in de wijze van omgaan en communicatie met de leden. Moderne informatie- en communicatie-technologieën kunnen bijdragen aan een betere communicatie tussen politieke partijen en hun leden. Wel dient te worden voorkomen dat politici voornamelijk worden gestuurd door de toegenomen informatiestromen en dat hun standpunten worden bepaald door de informatie die wordt aangeleverd. Vanwege het zeer open en daardoor mogelijk ongerichte karakter dient politieke participatie via de nieuwe media op enigerlei wijze gestructureerd te worden om op lange termijn serieus te kunnen worden genomen. Daarin kunnen politieke partijen een belangrijke rol spelen. Zij kunnen ten behoeve van hun leden de meningsvorming begeleiden en optreden als makelaar in informatie. Dat betekent op een nieuwe manier invulling geven aan de integratiefunctie.

5.3

Versterking representatiefunctie

In het voorgaande voerde de Raad een pleidooi voor een meer onafhankelijke opstelling van volksvertegenwoordigers, die daarmee het representatieve element van hun functie sterker zouden moeten accentueren. In dit kader dient bij de rekrutering van kandidaten te worden gelet op de bovengenoemde wenselijkheid. Daarvoor zijn met name bepaalde vaardigheden nodig. De aanwezigheid van die vaardigheden bepaalt, naar het oordeel van de Raad, ook in belangrijke mate de kwaliteit van de politieke ambtsdragers.

Bij de selectie van kandidaten spelen de kwaliteiten van de kandidaten nadrukkelijke een rol. De Raad wijst erop dat de kwaliteit van politieke ambtsdragers zich echter moeilijk laat vaststellen of meten. Zo is in de loop van de tijd de kwaliteit van de (kandidaat-)politici niet achteruit gegaan, als men uitgaat van het opleidingsniveau. In het algemeen hebben de politici tegenwoordig een hoger opleidingsniveau dan in het verleden. Enkel en alleen het opleidingsniveau zegt echter onvoldoende over de kwaliteit van de politieke ambtsdragers. Die kwaliteit hangt ook af van de contactuele eigenschappen, bestuurlijke capaciteiten, onderhandelingsvaardigheden, het

vermogen bredere verbanden te zien, de retorische begaafdheden, de dossierkennis, het gevoel voor *timing* om politieke vraagstukken aan de orde te stellen, de ervaring, loyaliteit, onafhankelijkheid, daadkracht, responsiviteit, de manier van omgaan met de media, inlevingsvermogen in de belevingswereld van de burger en het bedrijfsleven, etc. Het gaat kortom om een hele reeks bepaald geen eenduidige en soms zelfs tegenstrijdige kenmerken. De kwaliteit van politici en bestuurders is dan ook niet objectief en eenduidig vast te stellen. Een oordeel over de kwaliteit van politici lijkt bovendien mede te worden ingegeven door partijpolitieke belangen. Kritiek op de kwaliteit van politici is daarmee vooral inherent aan het vak.

De waarnemingen van de Raad ten aanzien van de specialisering van het politieke ambt impliceren echter dat bij de rekrutering van politieke ambtsdragers de generalistische kwaliteiten van politieke ambtsdragers meer waardering verdienen. Van politici mag worden verwacht dat zij in staat zijn het politiek debat te verheffen tot boven het niveau van de details en procenten, en de aandacht te vestigen op de uitgangspunten en beginselen die ten grondslag liggen aan de details en procenten. Bovengenoemde persoonlijke kenmerken verdienen meer aandacht naast criteria als leeftijd, geslacht, regio of beroepsgroep professionele deskundigheid. Omdat de betekenis van ideologische herkenbaarheid is afgenomen zal de politiek-inhoudelijke herkenbaarheid voor de kiezer op een andere manier vorm moeten krijgen. Professionaliteit en bureaucratische competentie zijn in dit verband niet automatisch een voordeel.

In de praktijk blijkt dat binnen politieke partijen veelal op een formele manier met representativiteit wordt omgegaan. Kandidatenlijsten moeten evenwichtig zijn samengesteld in termen van geslacht, etniciteit, beroepsmatige achtergrond, regionale herkomst etc. In de praktijk leidt dit veelal tot een situatie waarin de samenstelling van de kandidatenlijst in feite door kleine commissies binnen partijen wordt bepaald, waardoor de herkenbaarheid en de betrokkenheid van het modale partijlid juist wordt belemmerd. De Raad acht het wenselijk dat gestreefd wordt naar een beter evenwicht tussen enerzijds de mogelijkheden van leden van politieke partijen meer invloed te bieden op de kandidatenlijsten van politieke partijen en anderzijds de organisatorische en procedurele waarborgen voor een evenwichtige samenstelling van de kandidatenlijsten.

5.4

Continuering rekruteringsfunctie

Het voordragen van kandidaten voor vertegenwoordigende en bestuurlijke functies is de 'kerntaak' van een politieke partij. Een partij die daarin niet of onvoldoende slaagt verliest haar bestaansrecht als politieke partij. Het vervullen van deze taak zou daarom de voornaamste zorg van de politieke partijen moeten zijn. Dat betekent het slechten van drempels om toe te treden als lid, het scholen en vormen van leden voor het eventueel vervullen van een

/34/

vertegenwoordigende of bestuurlijke functie en het verbreden van de natuurlijke achterban waaruit geput kan worden bij het zoeken van potentiële kandidaten. Voor het gesignaleerde probleem van een mogelijke afkalving van het draagvlak van politieke partijen bestaat geen eenvoudige of eenduidige oplossing. Slechts in samenhang genomen maatregelen die betrekking hebben op het politieke systeem en die betrekking hebben op de politieke partijen zelf kunnen bijdragen aan het blijvend op een goede wijze vervullen van de rekruteringsfunctie van politieke partijen.

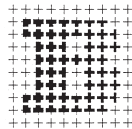
Geraadpleegde literatuur

- F.R. Ankersmit, *Macht door representatie; exploraties III: politieke filosofie*, Kampen/Kapellen 1997.
- Beleid en Maatschappij, *Over de toekomst van politieke partijen* (themanummer), 1995/3 mei, juni.
- W.A. Bongers, *Problemen der democratie*, Amsterdam 1936/1976.
- M. Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam 1995.
- M. Bovens, H. Pellikaan, M. Trappenburg (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1998.
- E. Burke, *Selected writings and speeches*, Washington 1997.
- Commissie subsidiëring politieke partijen, *Waarborg van kwaliteit*, Den Haag 1991.
- P. Depla, *Ledenwerfactiviteiten politieke partijen in belang democratie*, Staatscourant, 15 januari 1997.
- Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 1996*, Groningen 1997.
- M. Duverger, *Les partis politiques*, Parijs 1951/1981.
- D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen/Groningen, mei 1982.
- D.J. Elzinga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Groningen 1997.
- H. van Gunsteren en R. Andeweg, *Het grote ongenoegen; over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem 1994.
- H. van Gunsteren, *Culturen van besturen*, Amsterdam 1994.
- R.S. Katz en P. Mair, *How parties organize; change and adaption in party organizations in western democracies*, London 1994.
- R.S. Katz en P. Mair, *Changing models of party organization and party democracy; the emergence of the Cartel Party*, in: Party Politics, 1995, vol. 1 no. 1.
- R.A. Koole (red.), *Het belang van politieke partijen*, Groningen 1984.
- R.A. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij; veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht 1992.
- R.A. Koole, *Politieke partijen in Nederland; ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*, Utrecht 1995.
- R.A. Koole, 'Aantasting of aanpassing van de representatieve democratie; over onbehagen in de politiek', in: M. Bovens en A. Hemerijck (red.), *Het verhaal van de moraal*, Amsterdam/Meppel 1996.
- H.P. Kriesi, *Bürger und Staat und die Rolle der Parteien*, voordracht bij de derde Duits-Nederlandse Conferentie (over de kloof tussen burgers en politiek), Delft 19 en 20 maart 1998.
- H.P. Kriesi, *Partijen zeggen kiezers weinig meer*, in: NRC Handelsblad, 19 maart 1998.
- F.L. Leeuw, *Kleine onderzoekseenheid moet Kamer helpen bij doelmatigheidscontrole*, in: Staatscourant, 15 mei 1998.

- A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, derde druk, Amsterdam 1979.
- P. Mair, *Party Democracies and Their Difficulties*, (oratie) Leiden 1994.
- Plato, *Constitutie/Politeia*, Amsterdam 1991.
- Ph. van Praag, *Strategie en illusie: elf jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*, Amsterdam 1990.
- Ph. van Praag, "Teledemocratie: de nieuwe illusie", in: themanummer Christen Democratische Verkenningen, *Teledemocratie: kansen en risico's*, 1996-1.
- E. van Thijn, *Democratie als hartstocht; commentaren en pleidooien 1966-1991*, Amsterdam 1991.
- E. van Thijn, *Politieke en bureaucratie; baas boven baas*, (oratie) Amsterdam 1997.
- B. Tromp, *Staatspartijen?* in: Het Parool 1 april 1998.
- G. Voerman (red.), *Politiek zonder partijen? Over de horizon van de partijpolitiek*, Groningen 1994.
- G. Voerman, *De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995*, in: Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen 1996.
- M.L. Zielonka-Goei en R. Hillebrand, *De achterban van parlementariërs; kiezers en partijleden*, Jaarboek 1987 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen 1988.

Bijlage I

Adviesaanvraag



Ministerie van Binnenlandse Zaken

Bijlage I

Aan

De voorzitter en de leden van de Raad
voor het Openbaar Bestuur
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij		BW97/U2124	23 december 1997
Mw. mr. G. Deekens		Doorkiesnummer	
Onderwerp		(070)3026222	
Adviesaanvraag draagvlak politieke partijen		Departementsonderdeel	
		Directoraat-generaal	
		Openbaar Bestuur	

Bij brief van 6 januari 1997, kenmerk SCSP96/U814, heb ik u een overzicht gestuurd van onderwerpen waarover ik voornemens was in 1997 aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) advies aan te vragen. Een van de onderwerpen was het draagvlak van politieke partijen/kwaliteit politieke ambtsdragers.

In gesprekken tussen de Secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de secretaris van de Rob in de zomer van 1997, is het onderwerp uitgebreid met onder andere internationale aspecten en is besloten het op de agenda van het werkprogramma van de Rob te plaatsen voor 1998.

Ook bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken staat het onderwerp politieke partijen op de agenda. In het kabinetsstandpunt op het rapport "Besturen op de tast" van de Raad voor het Binnenlands Bestuur, is voor het eind van 1997 een discussienota aangekondigd over de functie van politieke partijen gelet op een aantal ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de teruggang van ledentallen. Deze nota zal in januari 1998 in concept aan de bewindslieden worden voorgelegd.

Hierbij verzoek ik de Raad advies uit te brengen over het onderwerp draagvlak politieke partijen/kwaliteit politieke ambtsdragers, zoals aangekondigd in het werkprogramma van de Rob voor 1998. De politieke partijen hebben al enige jaren te kampen met een dalend ledental. Dit brengt de positie van de politieke partijen als 'coördinerend orgaan' in de politieke besluitvorming en als selectiemechanisme voor politieke ambtsdragers in het geding. De vraag naar een waarborg voor een blijvende kwaliteit van politieke ambtsdragers is daarbij eveneens aan de orde.

Deze verschijnselen doen de vraag rijzen naar de toekomst van politieke partijen als intermediair tussen burger en bestuur, naar de mogelijkheid en wenselijkheid de aantrekkelijkheid van deelname aan activiteiten van politieke partijen te vergroten, naar de mogelijkheid

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Telefoon (070) 302 63 02
Telefax (070) 363 91 53

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Verzoeken bij beantwoording
datum, kenmerk en
onderwerp te vermelden

andere rekruteringskanalen te benutten voor het verkrijgen van politieke ambtsdragers, naar de mogelijkheden en wenselijkheden van een andere manier van werken van vertegenwoordigende organen en naar de mogelijkheid te streven naar een andere omvang van vertegenwoordigende organen, mede gelet op de veranderende positie van de centrale en decentrale overheden als gevolg van toenemende Europeanisering in informatisering.

Tevens wil ik de Raad verzoeken eventuele punten uit de aangekondigde discussienota van over de functie van politieke partijen mee te nemen in zijn advies.

Ik verzoek de Raad zijn advies voor 1 juli 1998 uit te brengen.

Hoogachtend,
DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN,



H.F. Dijkstal

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

1. Verscheidenheid in vervlechting, bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997
2. Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
3. Op de grens van monisme en dualisme november 1997
4. Dienen en verdienen met ICT, over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
5. Op de handhaving beschouwd, toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingsstructuur april 1998
6. Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
7. Illegale Blijvers april 1998
8. Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
9. Tussen staat en electoraat, politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving oktober 1998

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

1. O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998
2. A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
3. L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998

Overige publicaties

1. Werkprogramma 1998 september 1997
2. Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
3. Jaarverslag 1997 maart 1998
4. Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond* maart 1998
5. Werkprogramma 1999 september 1998

Bijlage IV

Nog te verschijnen adviezen

- | | |
|---|---------------|
| 1. Marktwerking bij en toezicht op publieke taken | november 1998 |
| 2. ICT en democratie | november 1998 |
| 3. Toekomst minderhedenbeleid | november 1998 |
| 4. Regierol gemeenten | december 1998 |

Rob

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- voorzitter : mevrouw **ir. J.M. Leemhuis-Stout**,
commissaris van de Koningin in de provincie Zuid-Holland;
- vice-voorzitter: de heer **prof.dr. H.G. Sol**,
hoogleraar systeemkunde aan de Technische Universiteit Delft;
- leden : de heer **prof.dr. H.B. Entzinger**,
hoogleraar algemene sociale wetenschappen
aan de Universiteit Utrecht;
- : mevrouw **drs. A.C. van Es**;
- : mevrouw **mr. W.L. Gillis-Burleson**,
directeur Legato opleidingen;
- : de heer **prof.mr. P.F. van der Heijden**,
hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- : de heer **ing. E.M. Mastenbroek**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie Limburg;
- : mevrouw **G.W. van Montfrans-Hartman**,
associée BCG;
- : de heer **prof.dr. C.D. van der Vijver**,
directeur Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie;
- : mevrouw **prof.mr. I.C. van der Vlies**,
hoogleraar bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam;
- secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften** (geen Raadslid).

Rob

