

Democratie vereist partijdigheid

Politieke partijen en formaties in beweging

april 2009

L'espace politique de la démocratie, peut-il se structurer sans partis ? Mais à l'inverse, cet espace, peut-il survivre à leur hégémonie sur la vie publique ?¹

¹ Christophe Boutin & Frédéric Rouvillois (red.), *Partis politiques et démocratie. Inséparables mais incompatibles?*, Paris, 2004, p. 10.

Inhoud

| | |
|--|----|
| Woord vooraf | 5 |
| Samenvatting | 7 |
| 1. Inleiding | 11 |
| 1.1 Politieke partijen in de schijnwerpers toen en nu | 11 |
| 1.2 Traditionele politieke partijen in de problemen | 15 |
| 1.2.1 Vertrouwen in politieke partijen | 16 |
| 1.2.2 Ledentallen | 19 |
| 1.2.3 Opkomst bij verkiezingen | 21 |
| 1.2.4 Kiezers als stuifzand | 23 |
| 1.2.5 Andersoortige politieke formaties | 23 |
| 2. Functies van politieke partijen | 27 |
| 2.1 Functietyologieën | 27 |
| 2.2 Vier kernfuncties | 28 |
| 3. Dynamiek in functievervulling: de gedaantewisseling van politieke partijen | 31 |
| 3.1 Maatschappelijke achtergronden | 31 |
| 3.2 Rekruteringsfunctie: partijen zonder politici? | 33 |
| 3.3 Integratiefunctie-/programmeringsfunctie: het einde van de ideologie? | 36 |
| 3.4 Representatiefunctie: van representatie naar zelfrepresentatie? | 37 |
| 3.5 Communicatiefunctie: verplaatsing van het debat naar de media? | 39 |
| 3.6 Duiding van de dynamiek: politieke partijen in een toeschouwers-democratie, 'los van de samenleving' | 41 |
| 4. Aangrijpingspunten voor revitalisering van politieke partijen en van de representatieve democratie | 45 |
| 4.1 Partij en ideologie | 45 |
| 4.2 Partij en (nieuwe) media | 46 |
| 4.3 Partij en financiën | 47 |
| 4.4 Partij en Grondwet/grondrechten | 51 |
| 4.5 Partij en benoemingen in het openbaar bestuur | 52 |
| 4.6 Partij en interne organisatievrijheid | 53 |
| 4.7 Partij en kiesstelsel | 54 |
| 4.8 Partij en de selectie van partijleiders | 55 |
| 4.9 Partij als vereniging | 56 |
| 4.10 Nieuwe verbindingen met de samenleving | 57 |
| 4.11 Ten slotte: rehabilitatie van de politiek | 59 |
| 5. Conclusies en aanbevelingen | 61 |
| 5.1 Kiezen voor de partij | 61 |
| 5.2 Aanbevelingen voor de overheid | 63 |

/4/

5.3 Aanbevelingen voor politieke partijen 65

Geraadpleegde literatuur 69

Bijlage I

Overzicht van uitgebrachte adviezen 77

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties 82

Bijlage III

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur 86

Woord vooraf

De Raad kent al enige jaren in zijn advisering (en overige activiteiten) prioriteit toe aan onderwerpen die rechtstreeks van belang zijn voor – het herstel van – het **vertrouwen** in overheid en politiek. Vertrouwen ziet de Raad daarbij als resultante van bestuurlijke evenwichtskunst. Aan het openbaar bestuur worden in telkens wisselende maatschappelijke omstandigheden uiteenlopende eisen gesteld. Het wordt verondersteld maatschappelijke problemen op een effectieve en efficiënte wijze op te lossen, zich rekenschap te geven van de voorkeuren van de burgers én de grenzen van het recht te respecteren. Doelmatigheid en doeltreffendheid, democratie en rechtmatigheid staan dikwijls op gespannen voet met elkaar. Vertrouwen of legitimiteit is afhankelijk van de mate waarin bestuurders en politici erin slagen de optimale balans te vinden tussen deze concurrerende waarden.² Die balansoefening is lang geleden in één zin, met retorische strekking, treffend onder woorden gebracht door Thorbecke:

‘Is het alléén de vraag, wat het volk of de meerderheid wil, dan vervalt de vraag naar hetgeen regt, waar, goed en uitvoerbaar is.’³

Politieke partijen, die een brug vormen tussen individuele burgers, volksvertegenwoordigende organen en het openbaar bestuur, zijn van vitaal belang voor een levende en voor burgers herkenbare parlementaire democratie. De westerse representatieve democratie is in essentie een representatieve *partijen*-democratie.⁴ Politieke partijen rekruteren politiek leiderschap, dragen ideeën aan voor beleid, vormen een mogelijkheid voor burgers om wensen kenbaar te maken en controleren bewindslieden.⁵ Zo beschouwd zijn politieke partijen in een representatieve democratie een onmisbaar element bij het zoeken naar een optimale balans tussen democratie, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Algemeen wordt onderkend dat politieke partijen lijden aan functieverlies, onder invloed van elkaar versterkende maatschappelijke en culturele ontwikkelingen zoals individualisering, informatisering, mediatisering, ontideologisering, en professionalisering van politiek en bestuur. Politieke partijen zijn niet meer – of niet meer voldoende – in staat om te fungeren als gezaghebbend intermediair tussen burgers en de overheid, als hét platform voor meningsvorming over publieke zaken, en als inspirerend kader voor gemeenschappelijk handelen.

² Korsten & De Goede (2006).

³ J.R. Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen 1840-1866 (zes delen). Narede (opgenomen in deel V)*, Ilmenau, 1869. Deze *Narede* wordt beschouwd als het politieke testament van Thorbecke.

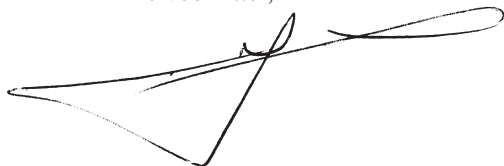
⁴ Elzinga (1982), p. 17.

⁵ Koole (1984), p. 7.

Het functioneren van politieke partijen is in de ogen van de Raad een belangrijk ‘zorgenkind’. Vergeleken met andere maatschappelijke en politieke instituties zoals de media, de vakbonden, de politie, de Tweede Kamer, de regering en de Europese Unie, genieten politieke partijen de laatste tien jaar stelselmatig het minste vertrouwen van burgers. Dat gegeven, gevoegd bij het essentiële belang van politieke partijen voor de parlementaire democratie, én bij functieverlies van diezelfde politieke partijen, was voor de Raad aanleiding om ‘het functioneren van politieke partijen’ als onderwerp op te nemen in zijn werkprogramma 2009.

Het advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad onder voorzitterschap van prof. dr. J.A. van Kemenade. De werkgroep bestond verder uit drs. P.A. Lankhorst en A.L.E.C. van der Stoel. Prof. dr. F. Hendriks (hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg) maakte als externe deskundige eveneens deel uit van de werkgroep. De werkgroep werd vanuit het secretariaat van de Raad ondersteund door senior adviseur dr. P.J.M. de Goede (tot 1 september 2008) en (vanaf 1 september 2008) door senior adviseur drs. P. de Jong. Aan het advies ligt geen formele adviesaanvraag ten grondslag, maar het vloeit wel voort uit het werkprogramma 2009 van de Raad.

De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'B' followed by a horizontal stroke and a smaller loop.

Dr. C.J.M. Breed

Samenvatting

Hoewel Thorbecke ooit ‘woeling van partijschap’ met weezin beschouwde, zijn politieke partijen sedertdien uitgegroeid tot een onmisbaar onderdeel van ons stelsel van representatieve democratie. Politieke partijen die functioneren in een representatieve democratie worden geacht belangrijke functies (kernfuncties) *in samenhang* te vervullen, bijvoorbeeld de afweging van verschillende meningen en belangen in een coherente visie op de publieke zaak. Dit is een van de meest wezenlijke functies van een politieke partij. Daarnaast moeten politieke partijen zorgen voor de rekrutering en selectie van volksvertegenwoordigers en politieke ambtsdragers (rekruteringsfunctie). Voorts dienen politieke partijen te fungeren als een brug tussen burgers en overheid. Maatschappelijke en politieke verscheidenheid dient in het stelsel van politieke partijen tot uitdrukking te komen (representatiefunctie). Ten slotte wordt van politieke partijen verwacht dat zij het publieke debat voeden, zowel binnen als buiten de partij (communicatiefunctie).

De laatste decennia worden de traditionele politieke partijen geconfronteerd met functieverlies: sommige functies – zoals de communicatie – worden in toenemende mate ook door andere actoren vervuld, en de vervulling van andere functies levert politieke partijen problemen op. Zo hebben veel politieke partijen vooral op lokaal niveau steeds meer moeite met het vinden van geschikte kandidaten voor (lokale) lijsten. Het vertrouwen van burgers in politieke partijen is – hoewel vrij constant – stelselmatig lager dan het vertrouwen in bijvoorbeeld de Tweede Kamer, de regering, de televisie en de geschreven pers. Andere symptomen van de problemen van – vooral traditionele – politieke partijen zijn dalende ledentallen, gering activisme van de leden, oppervlakkige en wisselende partijloyaliteit, en onvoldoende herkenbaar profiel.

Burgers die politiek en maatschappelijk willen participeren, kiezen daarvoor steeds vaker andere kanalen dan die van de politieke partijen. Dat geldt vooral voor politiek betrokken *jongeren*: zij richten die betrokkenheid liever op *single issues* en ontmoeten elkaar bij voorkeur in virtuele, horizontale, netwerken. En als zij zich inzetten voor politieke partijen dan doen zij dit veelal op tijdelijke, ad hoc-basis. Een meer permanente binding met politieke partijen is zeker bij jongeren niet erg populair.

De hoofdstroom van de politieke partijen heeft zich steeds meer georiënteerd op het territoriale en nationale politiek-bestuurlijke systeem (‘Den Haag’). Deze bestuurscentrische oriëntatie van (de hoofdstroom van) de politieke partijen heeft bijgedragen aan een verzwakking van de band met de samenleving. Politicologen spreken wel van ‘kartelpartijen’ die meer de afstemming met elkaar zoeken – in grotere of kleinere coalities – dan met de achterliggende samenleving. De opkomst van de losgezongen ‘kartelpartij’ is een erkend risico van de consensusdemocratie zoals die zich ook in Nederland heeft gevestigd.

Ideologische convergentie van de politieke partijen op het brede speelveld van gematigd links tot gematigd rechts (laatstelijk vooral in de ‘paarse’ jaren negentig van de vorige eeuw), individualisering en professionalisering van politiek en openbaar bestuur hebben eveneens bijgedragen aan verzwakking van de band tussen politieke partijen en de samenleving. Tegelijkertijd verplaatst de politiek zich in toenemende mate van ‘Den Haag’ naar allerlei andere territoriale en virtuele centra. Kortom: ‘politieke partijen hebben zich genesteld in een politiek systeem dat zelf al minder centrale betekenis heeft gekregen’.⁶

De zwakkere band van politieke partijen met de samenleving is mede-oorzaak van het algemene functieverlies van politieke partijen en van het geringe vertrouwen dat zij genieten bij burgers. Het aangaan van nieuwe, betekenisvolle verbindingen met de samenleving is – aldus de Raad – voor politieke partijen dan ook een essentiële voorwaarde (‘hefboom’) voor revitalisering van diezelfde politieke partijen en daarmee van de representatieve democratie.

De Raad formuleert aangrijpingspunten voor revitalisering van politieke partijen. Het gaat daarbij om handelingsperspectieven voor de politieke partijen zelf, en voor de overheid.

Handelingsperspectieven voor politieke partijen

Voor de politieke partijen is het essentieel dat zij zich weer meer nadrukkelijk programmatisch profileren. Een vitale democratie kan niet zonder ‘partijdigheid’.

Op basis van hun (geprofileerde) programma kunnen politieke partijen nieuwe verbindingen aangaan met aan hen ‘verwante’ en vaak op virtuele wijze opererende ‘nieuwe actiegroepen’ om programmapunten te realiseren. (Thematische) *webcommunities* kunnen daarbij een nuttige functie vervullen. Politieke partijen kunnen *webcommunities* en virtuele actiegroepen ook gebruiken om bijvoorbeeld wijken in de steden aan zich te binden.

Meer in het algemeen doen partijen er goed aan om nieuwe ict-instrumenten in te zetten om buiten de traditionele media om zelf direct te communiceren met (potentiële) kiezers.

Niet alleen leden maar ook donateurs moeten de mogelijkheid hebben reële invloed uit te oefenen op het programma, kandidatenlijsten en de keuze van de partijleider.

Om rekruteringsproblemen het hoofd te bieden zouden politieke partijen een professionele HRM-functie op moeten zetten. Daarbij zouden zij ook niet-

⁶ Raad voor het openbaar bestuur (1998), p. 21.

gebaande paden moeten betreden door bijvoorbeeld ook mensen te benaderen die (nog) geen lid of donateur zijn.

Handelingsperspectieven voor de overheid

Gezien de al bestaande directe en indirecte (Grond)wettelijke normering van politieke partijen is er volgens de Raad geen aanleiding om partijen ook nog eens expliciet een plaats te geven in de Grondwet.

Vanwege het belang van politieke partijen voor het goed functioneren van de representatieve democratie is overheidssubsidiëring gerechtvaardigd. De hoogte van die overheidssubsidie wordt nu bepaald door het aantal zetels in de Tweede Kamer en het aantal leden. Te overwegen is om ook het aantal openbaar geregistreerde donateurs mee te laten wegen bij de vaststelling van het subsidiebedrag, mits die donateurs, net als de leden, reële invloed uit kunnen oefenen op de samenstelling van het partijbestuur, het politieke programma en de kandidatenlijst.

In de nieuwe wet Financiering politieke partijen zou moeten worden opgenomen dat niet alleen verenigingen met leden en donateurs, maar ook 'bewegingen', met louter donateurs, in aanmerking komen voor overheids-subsidie en wel op basis van het *aantal* donateurs. Daarbij dient wel de voorwaarde te gelden dat donateurs openbaar zijn geregistreerd en reële invloed kunnen hebben op in ieder geval de samenstelling van het partijbestuur, het politieke programma en de kandidatenlijst.

Voor de kwaliteit van de lokale democratie is het van cruciaal belang dat de raadsleden van lokale partijen, die een kwart van de gemeenteraad zetels bezetten, op dezelfde wijze voor hun taak kunnen worden toegerust als raadsleden van landelijk georganiseerde partijen. De Raad meent daarom dat het rijk een aparte subsidieregeling moet creëren voor lokale groeperingen, bijvoorbeeld via de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG).

Dat particulieren en instanties bereid zijn een politieke partij te financieren kan een uiting zijn van de maatschappelijke worteling van een partij. De Raad meent daarom dat partijen ongelimiteerd giften moeten kunnen ontvangen. Daarvoor moet wél een belangrijke voorwaarde gelden: alle geldelijke bijdragen aan politieke partijen dienen te worden geregistreerd en openbaar gemaakt. De Raad gaat ervan uit dat transparantie zelfregulering stimuleert.

1. Inleiding

1.1

Politieke partijen in de schijnwerpers toen en nu

Het huidige Nederlands partijstelsel ontstond pas aan het einde van de negentiende eeuw. Daarvóór, in de klassieke negentiende eeuwse liberaal-representatieve democratie, werden de volksvertegenwoordigers geacht te handelen naar eigen inzicht en – in de woorden van Thorbecke – ‘zonder eenigen band met de kiezers’. Zij waren op basis van het in 1848 ingevoerde beperkte censuskiesrecht, als *persoon* gekozen in hun eigen kiesdistrict. Geleidelijk aan rees er verzet tegen dit ‘vrije mandaat’ van de volksvertegenwoordigers en werd er gepleit voor intermediaire banden tussen kiezer en gekozene. De anti-revolutionair Groen van Prinsterer nam hier het voortouw. Hij kreeg weliswaar veel kritiek, maar het tij was niet meer te keren:

‘In het parlement kristalliseerden de politieke stromingen zich langzamerhand tot “Kamerclubs” het prototype van de fractie. In het land vormden zich lokale kiesverenigingen, die kandidaten selecteerden en deze bij het beperkte kiezerscorps aanbevelen. Gaandeweg bundelden zij zich en zochten samenwerking met geestverwante parlementaire fracties. Hiermee kwam aan het einde van de negentiende eeuw de moderne, hechte partijorganisatie te voorschijn.’⁷

De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 en het instellen van het algemeen kiesrecht (in 1917 voor mannen en in 1919 ook voor vrouwen) hebben de ontwikkeling en centralisering van het partijstelsel sterk gestimuleerd. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, dat van Nederland als het ware één groot kiesdistrict maakte, werkte landelijke partijorganisatie in de hand: *landelijke* verkiezingsprogramma’s, verkiezingscampagnes, lijsttrekkers en kandidatenlijsten werden gemeengoed in Nederland. De uitbreiding van het kiesrecht had enerzijds tot gevolg dat de (kandidaat-) volksvertegenwoordiger onmogelijk alle kiezers in zijn district kon bereiken en mobiliseren zonder aanvullende financiële en organisatorische hulpbronnen, en anderzijds dat meer groepen dan voorheen gingen streven naar een eigen vertegenwoordiging in het parlement. Een vertegenwoordiging (een ‘formatie van gelijkgezinden met betrekking tot de publieke zaak’) in wie deze groepen vertrouwen stelde en waarvan zij verwachtten dat deze hun belangen en ideeën naar voren bracht en verdedigde in de politiek-bestuurlijke arena in ‘Den Haag’. Het emancipatiestreven van grote groepen burgers, met name de confessionelen en de arbeiders, was aan het einde van de negentiende eeuw de drijvende kracht achter het ontstaan van zogenaamde massapartijen met een solide organisatiestructuur, een grote en trouwe achterban, en verwante

⁷ Voerman (1992), p. 77.

maatschappelijke organisaties. Er ontwikkelde zich een *partij*democratie met de politieke partijen als centrale actoren in de politiek en de maatschappij. Die bloeiperiode van de partijdemocratie ligt inmiddels geruime tijd achter ons, zoals verderop in dit advies ook zal blijken.

Sinds hun ontstaan zijn politieke partijen voortdurend het mikpunt geweest van vernietigende kritiek.⁸ Al aan het begin van de twintigste eeuw hekelden Ostrogorski (1902) en Michels (1911) de transformatie van politieke partijen in bureaucratisch-oligarchische organisaties. Hun kritiek klinkt een eeuw later nog door in het populaire beeld van machtige, ‘Haagse’ politieke partijen die het openbaar bestuur monopoliseren en onderling de baantjes verdelen. Tegelijk – en schijnbaar daarmee in tegenspraak – heerst ook het beeld van machteloze partijen die een zieltoegend bestaan leiden en wier oorspronkelijke functies aan ernstige erosie onderhevig zijn.⁹

Dit advies tracht echter met een onbevangen blik naar het functioneren van (Nederlandse) politieke partijen te kijken. Onbevangen, dat wil zeggen niet op voorhand kritisch over hun ‘afkalving’ of vervuld van idealiserend terugverlangen naar wat zij ooit geweest zijn. De Raad acht het van belang om onderscheid te maken tussen de *empirische* constatering van dynamiek in functievervulling en de *normatieve* evaluatie daarvan. De dynamiek wordt in de literatuur overwegend negatief gewaardeerd als ‘functieverlies’, ‘erosie van functies’, ‘partijen op drift’ of ‘verval van partijen’. Maar als vitale functies van politieke partijen ten dienste van het democratisch functioneren van het politieke systeem (partieel) worden overgenomen door andere structuren (‘functionele equivalenten’), hoeft er geen reden tot zorg te zijn. Misschien is er dan geen sprake van *functieverlies* in pejoratieve zin, maar louter van *functieverandering*, in de zin van veranderende accenten in de ‘mix’ van functies die partijen vervullen. Dan hoeft het niet bezwaarlijk te zijn dat de ons van oudsher bekende politieke partijen evolueren van het ene naar het andere type.

De Raad blijft met dit advies binnen het kader van de representatieve democratie. De Raad koos al expliciet voor deze lijn in zijn advies *Over de staat van de democratie* (2005). In dat advies uitte de Raad zijn scepsis over de Nederlandse ‘fixatie op structurele veranderingen van het politieke bestel’. De Raad verwachtte toen – en doet dat nu nog steeds – meer heil van (culturele) veranderingen binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders.

De Raad waardeert de indirecte en integratieve Nederlandse consensusdemocratie in principe positief. Er is geen realistisch alternatief voor de representa-

⁸ Zie: Scarrow (2002).

⁹ Becker & Cuperus (2003) spreken over dit ambivalente beeld van politieke partijen als de ‘partijpolitieke paradox’.

tieve democratie op het schaalniveau waarop veel van de politieke beslissingen worden genomen, en politieke partijen vervullen daarin een niet weg te denken rol.¹⁰ Dat neemt niet weg dat het Nederlandse democratiemodel elementen kent die problematisch functioneren. Maar scepsis over de noodzakelijkheid van drastische structuurveranderingen (geen *extreme makeover* van ons politiek-bestuurlijke stelsel) sluit kleinere, meer informele vernieuwingen niet uit. Bij het tackelen van de zwakke kanten van onze consensusdemocratie kunnen we ons laten inspireren door de sterke kanten van andere democratiemodellen.

De Raad heeft met andere woorden oog voor wat Frank Hendriks ‘reinventing tradition’ noemt: hoe kunnen we – zonder grootschalige institutionele vernieuwingen en met gevoel voor onze historisch gegroeide consensusdemocratie – dit model ‘bijmengen’ met meer directe, persoonlijke of functionele democratie. Hendriks spreekt in zijn boek *Vitale democratie* (2006) over ‘democratie in de mix’: het verbinden van de consensusdemocratie met sterke elementen van de penduledemocratie, kiezersdemocratie of participatiedemocratie.¹¹

‘Hoewel de Raad gereserveerd staat tegenover institutionele vernieuwing van het representatief stelsel en juist beklemtoont dat binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders veel verbeteringen mogelijk zijn, laat dat onverlet dat bepaalde institutionele veranderingen dienstbaar kunnen zijn aan een andere politieke cultuur. Zo kan het correctief referendum – onder bepaalde voorwaarden – een prikkel zijn die de representatieve democratie nieuw leven inblaast. Ten slotte dringt de Raad aan op vormen van burgerparticipatie bij functioneel bestuur.’¹²

Grootschalige institutionele vernieuwingen staan ook niet op de agenda van het kabinet Balkenende IV (zie onder meer het kabinetsstandpunt over het advies van de Nationale Conventie en het kabinetsstandpunt over het Burgerforum Kiesstelsel).¹³

In zijn reactie op het rapport *Hart voor de publieke zaak* van de ‘Nationale conventie’ heeft het kabinet primair gekozen voor versterking van de representatieve democratie. Als de representatieve democratie goed functioneert is er volgens het kabinet niet zo veel behoefte aan vormen van directe democratie, zoals een correctief referendum. Versterking van de representatieve democratie betekent volgens het kabinet in de eerste plaats het versterken van de rol van de

¹⁰ Dalton & Wattenberg (2000).

¹¹ Zie ook: Hendriks (2007).

¹² Raad voor het openbaar bestuur (2005), p. 7-8.

¹³ Zie ook de kabinetsreacties op het WRR-rapport *Dynamiek in islamitisch activisme* (Tweede Kamer, 2006-2007, 30 800 VI, nr. 115, p. 22-24) en op het *Jaarverslag 2007* van de Raad van State (Tweede Kamer, 2007-2008, 31 440, nr. 2, p. 8-10).

rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigingen, dus van de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden. In dat kader vraagt echter ook de positie van politieke partijen, ‘die aan erosie onderhevig is’, om aandacht.¹⁴

Ook in zijn reactie op het advies van het ‘Burgerforum Kiesstelsel’ zet het kabinet in op herstel van de verbinding tussen politieke partijen en de samenleving en wil het via die weg de representatieve democratie versterken. Het kabinet neemt afstand van een wijziging van het kiesstelsel die ten koste gaat van de politieke partijen, zoals voorgesteld door het Burgerforum.¹⁵

Tekenend was ook de reactie van minister Ter Horst toen zij het RMO-advies *Vormen van democratie* in ontvangst nam (5 oktober 2007). De minister gaf toen aan weinig heil te zien in bestuurlijke vernieuwing. Dat is volgens haar teveel symptoombestrijding en te weinig ‘onder de motorkap kijken’. Jarenlange discussie daarover heeft immers weinig opgeleverd. Bovendien heeft het geleid tot veronachtzaming van de basis: de partijen zelf. De minister ziet dan ook meer in het versterken van de rol van parlement, gemeenteraden, provinciale staten en de politieke partijen. Er is ook potentieel veel belangstelling voor politiek en politieke partijen, maar de stap naar actief lidmaatschap is voor velen (nog) te groot. Partijen hebben volgens de minister vooral *zelf* een belangrijke rol. Ledenraadplegingen kunnen het lidmaatschap bijvoorbeeld aantrekkelijker maken, maar ook het intensiever gebruik van internet. De minister wil hierover een gesprek op gang brengen met politieke partijen. Als voorbeeld van wat haar doelstelling kan ondersteunen, noemde de minister de ontwikkeling van een Partijenwijzer op internet. Hiermee kunnen jongeren zien welke partij het beste bij hen past. Op verzoek van de minister heeft het Instituut voor Publiek en Politiek, dat eerder al stemwijzers ontwikkelde, zo’n partijenwijzer ontwikkeld en op 6 maart 2008 gelanceerd.¹⁶

Gezien de terughoudende kabinetsreacties op de voorstellen van de Nationale Conventie en het Burgerforum Kiesstelsel, was het verrassend dat minister Ter Horst begin februari 2009 liet weten zich achter een initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks, de PvdA en D66 te scharen om een ‘correctief raadgevend bindend referendum’ in te voeren.¹⁷ De Raad gaf eerder, in zijn advies *Over de staat van de democratie* (2005), aan dat het correctief referendum

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 184, nr. 14.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 184, nr. 20.

¹⁶ De PartijenWijzer richt zich op jongeren. Door een mening te geven over 41 stellingen die betrekking hebben op beginselen of uitgangspunten van politieke partijen kunnen bezoekers van de PartijenWijzer uitzoeken hoe hun ideale samenleving eruit ziet en bij welke politieke partij(en) zij zich waarschijnlijk (op inhoudelijke gronden althans) het beste thuis zullen voelen. In de PartijenWijzer zijn de tien partijen opgenomen die in 2006 in de Tweede Kamer zijn gekomen (zie: www.partijenwijzer.nl).

¹⁷ *de Volkskrant*, 4 februari 2009.

– onder bepaalde voorwaarden¹⁸ – een prikkel kan zijn die de representatieve democratie nieuw leven kan inblazen en deze eerder zal verrijken dan – zoals sommigen menen – ‘uithollen’. Een prudent vormgegeven en uitgevoerd correctief referendum vergroot de belangstelling vóór, en informatie over, politieke besluiten. Het dwingt de volksvertegenwoordigers, de politieke partijen en de overheid hun afwegingen en keuzes te expliciteren, burgers eerder bij de besluitvorming te betrekken, onder de kaasstolp van de bureaucratie en een besloten bestuurscultuur vandaan te komen, en in heldere taal voortdurend uitleg te geven en verantwoording af te leggen over wát ze doen en waaróm ze dat doen.

Opbouw van het advies

Allereerst worden, in paragraaf 1.2 enkele symptomen van het functieverlies van politieke partijen beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 2 ingezoomd op vier kernfuncties van politieke partijen in een representatieve democratie: rekrutering, integratie/programming, representatie en communicatie. Paragraaf 3 bevat een schets van de dynamiek in de functieervulling van politieke partijen en een duiding van deze dynamiek in het licht van een aantal macro-ontwikkelingen in de samenleving, de politiek en het openbaar bestuur. Op basis van de analyses in de voorgaande paragrafen worden in paragraaf 4 issues benoemd ten aanzien waarvan politieke partijen zelf, en ook de overheid, met gericht beleid bij kunnen dragen aan vitalisering van onze representatieve democratie. In paragraaf 5 ten slotte, formuleert de Raad enkele conclusies en aanbevelingen.

1.2

Traditionele politieke partijen in de problemen

Er is reden tot zorg over het functioneren van de traditionele politieke partijen. De laatste decennia hebben zij te maken met functieverlies. Dat functieverlies uit zich op verschillende wijzen: afnemend vertrouwen van burgers in politieke partijen (en politici), dalende ledentallen, gering activisme van de leden, oppervlakkige en wisselende partijloyaliteit van de kiezer en de opkomst van ander-soortige politieke formaties zoals Trots op Nederland van Rita Verdonk en de Partij voor de Vrijheid van Geert Wilders.

In deze paragraaf worden deze indicatoren die duiden op een toenemende vervreemding van (traditionele) politieke partijen kort toegelicht.

Functieverlies van (traditionele) politieke partijen is overigens een algemeen verschijnsel in westerse democratieën, zo blijkt uit internationaal-vergelijkend onderzoek:

¹⁸ Raad voor het openbaar bestuur (2005), p. 49. De voorwaarden die de Raad formuleert zijn er op gericht het correctief referendum goed in te bedden in, en te verbinden met de representatieve democratie.

*'There is ample and growing literature testifying that we now live in an age characterized by increasing popular disenchantment with political parties, and by growing distrust with the political class more generally. The evidence here is wide-ranging but also fairly consistent: a declining sense of party attachment and partisan identification; diminishing public confidence in parties in general; falling party memberships; reduced electoral turnout; increasing support for new parties, small parties and "antiparty" parties – and, more generally, for anti-establishment organizations of the extreme left and the extreme right – as well as for autonomist, regionalist, and populist movements. All of this evidence clearly points to a declining capacity on the part of traditional parties to maintain solid linkages with voters, and to engage these voters and to win their commitment. Above all, the evidence points increasingly and unequivocally to the decline of parties as representative agencies.'*¹⁹

1.2.1

Vertrouwen in politieke partijen

In vergelijking met andere maatschappelijke en politieke instituties springt het vertrouwen in politieke partijen er al jarenlang in negatieve zin uit. Het vertrouwen in politieke partijen is overigens wel vrij constant (rond de veertig procent), in tegenstelling tot bijvoorbeeld het vertrouwen in de regering, dat vrij grote fluctuaties kent: in 1997 had 68 procent van de ondervraagden vertrouwen in de regering, en in 2006 was dat 49 procent.

¹⁹ Bartolini & Mair (2001), p. 343.

Tabel

Vertrouwen in instituties, bevolking van 15 jaar en ouder, 1997-2006
(in procenten)²⁰

| | 1997 | 1999 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| liefdadigheidsinstellingen | 69 | 74 | 60 | 63 | 65 | 70 | 77 | . |
| de radio | 79 | 81 | 79 | 72 | 69 | 75 | 73 | 72 |
| de politie | 71 | 72 | 71 | 61 | 60 | 65 | 73 | 72 |
| de televisie | 75 | 86 | 72 | 72 | 68 | 69 | 69 | 62 |
| Het leger | 54 | 71 | 60 | 58 | 55 | 67 | 68 | 75 |
| de geschreven pers | 62 | 75 | 67 | 58 | 56 | 63 | 65 | 64 |
| de vakbonden | 63 | 61 | 48 | 55 | 52 | 62 | 62 | 62 |
| justitie/het rechtssysteem | 55 | 61 | 63 | 57 | 51 | 58 | 61 | 61 |
| de Verenigde Naties | 60 | 62 | 60 | 64 | 53 | 64 | 60 | 59 |
| de Tweede Kamer | 66 | 65 | 65 | 61 | 43 | 50 | 51 | 54 |
| grote ondernemingen | 55 | 55 | 44 | 45 | 39 | 41 | 46 | . |
| de kerk | 44 | 48 | 40 | 40 | 39 | 41 | 46 | 49 |
| de Europese Unie | 38 | 45 | 47 | 51 | 40 | 50 | 42 | 45 |
| de Nederlandse regering | 68 | 66 | 64 | 64 | 38 | 38 | 41 | 49 |
| politieke partijen | 41 | 41 | 34 | 37 | 28 | 35 | 34 | 38 |
| | | | | | | | | |
| gemiddelde | 60 | 64 | 58 | 57 | 50 | 57 | 58 | 60 |

De tabel ordent maatschappelijke en politieke instituties naar afnemend vertrouwen op basis van het antwoord op de vraag: 'Ik wil u nu een vraag stellen over het vertrouwen dat u heeft in bepaalde instellingen. Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft.' Vergeleken met liefdadigheidsinstellingen, de radio, de politie, de televisie, het leger, de geschreven pers, de vakbonden, justitie/het rechtssysteem, de Verenigde Naties, de Tweede Kamer, grote ondernemingen, de kerk, de Europese Unie en de Nederlandse regering heeft de publieke opinie de laatste tien jaar consequent het minste vertrouwen in politieke partijen.

Onderzoek naar het vertrouwen van *jongeren* in instituties (waarbij werd gevraagd naar het vertrouwen in *politici*) leert dat anno 2007 jongeren iets negatiever zijn dan oudere burgers. Slechts 32 procent van de jongeren heeft heel veel of tamelijk veel vertrouwen in politici. Niet zoveel vertrouwen of helemaal geen vertrouwen heeft 68 procent.²¹

²⁰ Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (2007), p. 78.

²¹ Veldkamp (2007), p. 55-56.

Ook uit een meer kwalitatief onderzoek naar de vraag hoe burgers als ‘consument’ politieke partijen waarnemen – gebaseerd op een aantal focusgroepen – komt naar voren dat politieke partijen wel heel erg in het verdomhoekje zitten. Het imago van politieke partijen is *grosso modo* slecht:

‘De associaties met politieke partijen zijn ronduit negatief. Men voelt een zeer grote afstand tot politieke partijen: ze zijn saai en voortdurend bezig met ‘scoren’, ze praten veel en krijgen weinig voor elkaar, ze zijn onbetrouwbaar, onhelder, bureaucratisch, en ze plaatsen mensen voortdurend voor voldongen feiten. De belangrijkste associatie is die van een algeheel onvermogen dat zou voortvloeien uit het veronderstelde feit dat partijen niet zouden weten wat er in de samenleving leeft.’²²

Het is opvallend dat het relatief lage vertrouwen van burgers in politieke partijen en politici hand in hand gaat met een betrekkelijk hoog vertrouwen van burgers in elkaar, democratische instituties, de rechtsstaat en ‘de democratie’ in het algemeen.²³ Kortom, het algemene beeld van vertrouwen is niet eenduidig. Om een beter beeld te krijgen van de problematiek en relevante handelingsperspectieven is het zinnig onderscheid te maken tussen drie niveaus van vertrouwen, die samenhangen met drie niveaus van kwaliteit waarop het openbaar bestuur kan worden ‘afgerekend’²⁴:

- *operationele kwaliteit*: de kwaliteit van de concrete publieke dienstverlening, de kwaliteit op productieniveau;
- *interactionistische kwaliteit*: de kwaliteit van de wisselwerking in de publieke arena en de beleidsvorming, de kwaliteit op procesniveau;
- *constitutionele kwaliteit*: de kwaliteit van het overkoepelende systeem van *checks & balances* in het staatsbestel, de kwaliteit op systeemniveau.

Het onbehagen in de politiek lijkt vooral betrekking te hebben op de interactionistische kwaliteit, op – in de woorden van bestuurskundige Frank Hendriks – ‘de wijze waarop de dingen gaan’. Basale instituties als de rechtsstaat en de democratie kunnen bogen op relatief veel vertrouwen van burgers, maar dit geldt niet zozeer voor de actoren – politici en politieke partijen – die in de handelingspraktijk invulling geven aan deze instituties.

²² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006a), p. 6.

²³ Eurobarometeronderzoek toont aan dat anno 2006 driekwart van de Nederlanders tevreden is met de manier waarop de democratie werkt in Nederland. Die tevredenheid vertoonde een dip rond 2003, maar vertoont overigens een positieve trend sinds 1973 (zie ook: Bovens & Wille, 2008, p. 37).

²⁴ Zie Toonen & Hendriks (1998) en Hendriks (2003).

‘Het probleem zit niet zozeer in een tekort aan “interactiviteit” (in polder-overleg en interactief bestuur is de laatste jaren veel tijd en geld gestoken), als wel in een tekort aan “interactionisme”: een tekort aan waarachtige, als betekenisvol ervaren, wisselwerking. Het probleem heeft vooral te maken met de wijze waarop relaties in het publieke domein worden vormgegeven: op een relatief technocratische en instrumentele wijze, die de beleidsproductie nog wel aardig op gang houdt, maar die burgers toch met een gevoel van onbehagen en onbegrepenheid achterlaat. Voorzover er sprake is van een vertrouwenscrisis, spitst die zich toch vooral toe op het interactionistisch tekort dat in de Nederlandse beleidsstijl lijkt ingebakken.’²⁵

1.2.2

Ledentallen

Het ledental van politieke partijen is tussen 1993 en 2003 met ruim 17 procent gedaald. Anno 2009 is nog slechts 2,5 procent van de kiesgerechtigden lid van een politieke partij en naar schatting is circa vijftien procent daarvan binnen de politieke partij in enigerlei vorm actief²⁶, zodat de verkiezingsprogramma's en de kandidatenlijsten voor de volksvertegenwoordigingen, op basis waarvan de politieke democratie en het openbaar bestuur geacht worden te functioneren, door circa 50.000 personen uit de totale bevolking worden bepaald.

²⁵ Hendriks (2003), p. 120.

²⁶ Zie: Koole, Van Holsteyn & Elkind (2000).

Tabel

Totaal aantal partijleden en aantal kiesgerechtigden alsmede de organisatiegraad (het percentage kiesgerechtigden dat lid is van een politieke partij) **per verkiezingsjaar (1948-2006)**²⁷

| Verkiezingsjaar | Partijleden | Kiesgerechtigden | Organisatiegraad |
|-----------------|-------------|------------------|------------------|
| 1948 | 755.167 | 5.433.663 | 13,9% |
| 1952 | 590.336 | 5.792.679 | 10,2% |
| 1956 | 763.417 | 6.125.210 | 12,5% |
| 1959 | 725.756 | 6.427.864 | 11,3% |
| 1963 | 658.100 | 6.748.611 | 9,8% |
| 1967 | 495.468 | 7.452.776 | 6,7% |
| 1971 | 377.485 | 8.038.726 | 4,7% |
| 1972 | 368.689 | 8.916.947 | 4,1% |
| 1977 | 416.294 | 9.506.318 | 4,4% |
| 1981 | 449.286 | 10.040.121 | 4,5% |
| 1982 | 448.539 | 10.216.634 | 4,4% |
| 1986 | 380.029 | 10.727.701 | 3,5% |
| 1989 | 355.180 | 11.112.189 | 3,2% |
| 1994 | 323.634 | 11.455.924 | 2,8% |
| 1998 | 300.810 | 11.755.132 | 2,6% |
| 2002 | 290.488 | 12.011.570 | 2,4% |
| 2003 | 315.304 | 12.068.093 | 2,6% |
| 2006 | 317.714 | 12.264.503 | 2,6% |

Recente ontwikkelingen

Achter het algemene beeld van dalende ledentallen op de langere termijn gaan op de kortere termijn uiteenlopende ontwikkelingen per partij schuil. In tegenstelling tot het verkiezingsjaar 2006, toen bijna alle politieke partijen er leden bij kregen, is in 2007 het ledental van de meerderheid van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen gedaald. De grootste daler was de VVD, met een achteruitgang van bijna tien procent. De interne perikelen rond Rita Verdonk, die in oktober de partij verliet, zijn hieraan mede debet geweest: minstens 1.500 leden bedankten vanwege het conflict tussen haar en partijleider Mark Rutte. Op de tweede plaats komt GroenLinks, die aan het einde van het jaar zeven procent minder leden telde. Voor een deel had deze teruggang te maken met een administratieve opschoning van het ledenbestand. Ook de beide regeringspartijen PvdA en CDA boekten verlies: de PvdA verloor 5,6 procent; het CDA veel minder: 0,5 procent. Verder verloor ook de SP licht (een procent). Deze daling

²⁷ Bron: Voerman (2004), p. 39. Aanvullende bron voor gegevens over het verkiezingsjaar 2006: website van de Kiesraad, www.verkiezingsuitslagen.nl.

is weliswaar bescheiden maar zij is wel opmerkelijk, aangezien de SP sinds de partij begin jaren negentig het ‘gewone’ partijlidmaatschap invoerde, altijd in ledental is gegroeid (in 2006 ging zij nog met 13,1 procent vooruit). De ledenwerfcampagne die de SP op internet is gestart, is volgens de partij een succes: enkele honderden nieuwe leden zouden zich hebben aangemeld.

Tegenover de partijen die leden verloren staan ook partijen die in 2007 hun ledental zagen stijgen. De grootste groeier was – evenals in 2006 – de Partij voor de Dieren, met 9,5 procent. Ook de ChristenUnie – die voor het eerst in haar bestaan aan de regering deelneemt – deed het goed: de partij ging met 3,8 procent vooruit. Verder steeg het ledental van D66 – dat in 2006 haar ledenaanhang nog met 5,4 procent zag krimpen – in 2007 licht (0,7 procent). De SGP boekte eveneens nipt winst (0,3 procent). Al met al vertoonde het jaar 2007 een behoorlijke afname van het totale ledental van de Nederlandse politieke partijen, net als in 2005 en 2004.

In het verkiezingsjaar 2006 was het totale ledental nog omhoog gegaan, vooral door de campagne voor de Tweede-Kamerverkiezingen. Telden de in de Tweede Kamer zitting hebbende partijen in 2005 gezamenlijk 300.195 en in 2006 317.714 leden, in 2007 kwam hun totaal uit op 309.429 leden – een afname van 8.285 leden (2,6 procent). Begin 2008 was 2,6 procent van de 12.264.503 kiesgerechtigden in Nederland lid van een politieke partij, terwijl de organisatiegraad in het midden van de jaren vijftig nog 12,5 procent bedroeg.²⁸

In 2008 werd de tendens van geleidelijke daling van het totale ledental weer voortgezet. Er was sprake van een lichte teruggang: van 309.416 leden in begin 2008 naar 307.700 leden in januari 2009. Van de ruim twaalf miljoen kiesgerechtigden in Nederland is begin 2009 2,5 procent lid van een politieke partij.²⁹

Vergelijking met het buitenland

Ook in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en België dalen de ledentallen van politieke partijen. In deze drie landen ligt de organisatiegraad van de politieke partijen gemiddeld wel iets hoger dan in Nederland.³⁰

1.2.3

Opkomst bij verkiezingen

Indicatief voor het vertrouwen in politieke partijen is ook de opkomst bij verkiezingen. Partijen trachten dan bij de kiezers steun te verwerven voor hun

²⁸ Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Persbericht d.d. 16 januari 2008 (www.rug.nl/dnpp).

²⁹ Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen, Persbericht d.d. 15 januari 2009 (www.rug.nl/dnpp).

³⁰ Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2006b), p. 89-90. Zie ook: Dalton & Wattenberg (2002).

programma en kandidaten. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer ligt de opkomst weliswaar nog rond de 75 à 80 procent (in internationaal-vergelijkend perspectief een vrij hoog percentage), maar in de grote steden en de meeste provincies bleef de opkomst bij de laatste verkiezingen voor gemeenteraden en Provinciale Staten onder de vijftig procent.

Tabel

Opkomst bij verkiezingen voor het Europees Parlement, Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden in procenten van de kiesgerechtigde bevolking (1970-2003)³¹

| | Europees Parlement | Tweede Kamer | Provinciale Staten | Gemeenteraden |
|------|--------------------|--------------|--------------------|---------------|
| 1970 | | | 68,9 | 67,2 |
| 1971 | | 79,1 | | |
| 1972 | | 83,5 | | |
| 1974 | | | 75,1 | 69,1 |
| 1977 | | 88,0 | | |
| 1978 | | | 79,6 | 73,7 |
| 1979 | 58,1 | | | |
| 1981 | | 87,0 | | |
| 1982 | | 81,0 | 68,4 | 68,3 |
| 1984 | 50,9 | | | |
| 1986 | | 85,8 | | 73,2 |
| 1987 | | | 66,3 | |
| 1989 | 47,5 | 80,3 | | |
| 1990 | | | | 62,3 |
| 1991 | | | 52,3 | |
| 1994 | 35,7 | 78,8 | | 65,2 |
| 1995 | | | 50,2 | |
| 1998 | | 73,3 | | 58,9 |
| 1999 | 30,0 | | 45,6 | |
| 2002 | | 79,1 | | 57,7 |
| 2003 | | 80,0 | 47,6 | |
| 2004 | 39,2 | | | |
| 2006 | | 80,3 | | 58,5 |
| 2007 | | | 46,4 | |

³¹ Bron: Voerman (2004), p. 43. Aanvullende bron: verkiezingsuitslagen op de website van de Kiesraad, www.verkiezingsuitslagen.nl.

1.2.4

Kiezers als stuifzand

Niet alleen is er sprake van dalende opkomst bij verkiezingen. Kiezers zijn ook minder loyaal geworden in hun stemgedrag, ‘zweven’ steeds meer en velen vertonen een gebrek aan stabiel vertrouwen in de traditionele politieke partijen. Dat leidt niet alleen tot een geringere geneigdheid om bij verkiezingen op te komen en tot wisselend stemgedrag, maar ook tot onverwachte en drastische electorale verschuivingen, zoals dat in 2002 het geval was. De Nederlandse kiezers zijn dan ook wel vergeleken met stuifzand, dat alle kanten op kan waaien.³² Het draagvlak voor de democratische overheid en voor de democratische besluitvorming wordt zwak en instabiel, het vertrouwen in de overheid neemt af en er kunnen grote discrepanties ontstaan tussen de burgers en hun volksvertegenwoordigers, zoals bij het referendum over de Europese Grondwet (1 juni 2005) overduidelijk bleek.

Naast dalend ledental, dalende opkomst bij verkiezingen (‘Nichtwähler’), steeds meer kiezers die wel eens op een andere partij hebben gestemd (‘Wechselwähler’), steeds minder kiezers die een partij trouw blijven (‘Stammwähler’) is ook de toename van het aantal stemmen op nieuwe, niet-gevestigde partijen een indicatie van een zwakkere identificatie met politieke partijen.³³

1.2.5

Andersoortige politieke formaties

Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging biedt nieuwe en kleine politieke groeperingen ruime mogelijkheden om zetels te behalen in vertegenwoordigende organen. Het behalen van de kiesdeler is voldoende voor het bemachtigen van een zetel. Van die mogelijkheden werd en wordt ook gebruik gemaakt. Het gevolg is dat het partijpolitieke palet van vertegenwoordigende

³² Schuyt (2005), p. 146-148. Anderen relativeren de electorale turbulentie en wijzen op de continuïteit die daar achter schuil gaat, zie: Van Holsteyn & Den Ridder (2005; 2008). Zij analyseerden de verkiezingen van 2002 en 2003 waarbij grote verschuivingen optraden. Echter, die verschuivingen vonden goeddeels plaats binnen ‘vaste banen’. De meeste kiezers hebben een ‘keuzeset’ van verschillende partijen dat geen willekeurig samenraapsel is, maar een cluster van ‘linkse’ of ‘rechtse’ partijen. Veel mensen kiezen bijvoorbeeld tussen PvdA, GroenLinks en de SP, en vele anderen tussen CDA, VVD en populistisch rechts. Het wisselen van partij is ook geen teken van ontevredenheid of gemakzuchtige balorigheid. Hoe hoger opgeleid de kiezer en hoe meer geïnteresseerd in politiek hij is, hoe groter de kans dat hij vaker van partijkeuze wisselt. Ondertussen blijven de onderliggende oriëntaties van de kiezer tamelijk stabiel: ‘wie van GroenLinks naar de PvdA overstapt is doorgaans niet wezenlijk anders over zaken gaan denken’. Van Holsteyn & Den Ridder concluderen dat de kiezer weliswaar zweeft, maar dan ‘in vaste banen’ (zie: Giesen, 2006).

³³ Zie: Höhn (2006).

organen veel kleuren vertoont, en van verkiezing tot verkiezing vrij fundamenteel van samenstelling kan veranderen. Nieuwe politieke bewegingen die in de Tweede Kamer terecht komen brengen specifieke accenten en belangen naar voren die veelal na verloop van tijd op een of andere wijze ook geïncorporeerd worden door de meer traditionele partijen, en in het overheidsbeleid. Als illustratie uit het verleden kan hierbij gedacht worden aan de ouderenpartijen. De Partij voor de Dieren en de Partij Voor de Vrijheid (PVV) zijn recente illustraties.

Een aantal van die nieuwe politieke formaties presenteert zich als politieke *beweging* en zet zich nadrukkelijk af tegen de traditionele partijen met leden. Die zouden passé zijn en staan voor ‘oude’ en ‘stroperige’ politiek waarin het overgrote deel van het electoraat dat geen lid is van een politieke partij zich niet herkent. Met de bestaande politieke partijen hebben deze bewegingen overigens gemeen dat zij kandidaten stellen voor politieke functies. De rekruteringsfunctie kan worden beschouwd als het onderscheidende criterium voor politieke partijen. Derhalve kan men ook deze bewegingen beschouwen als ‘politieke partijen’, zij het met een bijzonder karakter: zij hebben geen (of bijna geen) leden.³⁴

Geert Wilders – Partij Voor de Vrijheid

In 2004 verliet Geert Wilders de Tweede Kamerfractie van de VVD en vormde een eigen fractie, de Groep-Wilders. Daarna begon hij met de opbouw van een eigen partij. Hij sprak zelf liever over een ‘volksbeweging’. Met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 schreef Wilders zijn nieuwe partij in bij de Kiesraad onder de naam Partij Voor de Vrijheid (PVV). De PVV is echter een onorthodoxe partij. Het is een partij zonder lokale afdelingen en ook een partij die bijna geen leden heeft. Formeel zijn er twee leden: Wilders zelf en de door hem opgerichte Stichting Groep-Wilders. Met deze constructie voldoet de PVV aan de eisen die de Kieswet stelt voor registratie van een partijnaam. Toen Wilders zijn kandidatenlijst presenteerde voor de Kamerverkiezingen ging het letterlijk om *zijn* kandidaten. Acht procent van de kiezers stemde in 2006 op de PVV, waarmee de partij in één keer de vijfde partij van Nederland werd (aan de gemeenteraadsverkiezingen in hetzelfde jaar deed de partij niet mee; dat is ook eigenlijk niet goed mogelijk voor een partij waar maar één natuurlijke persoon lid van is). De PVV is tegen overheidssubsidies voor politieke partijen (zie Verkiezingspamflet 2006), maar zou er ook geen aanspraak op kunnen maken. De Wet subsidiëring politieke partijen bepaalt namelijk dat geen overheidssubsidie wordt verstrekt aan een politieke partij die niet beschikt over ten minste duizend leden (artikel 2, lid 3).

³⁴ Zie: Koole (2007).

Marco Pastors – Een.NL

De Rotterdamse oud-wethouder Marco Pastors probeerde (samen met oud-LPF-Kamerlid Joost Eerdmans) in 2006 – tevergeefs – in de Tweede Kamer te komen. Een.NL was geen ‘echte’ politieke partij. ‘Ik heb geen zin om amendementen uit Schin op Geul te behandelen’, aldus Pastors.

Rita Verdonk – Trots op Nederland

Trots op Nederland (ToN) is in oktober 2007 opgericht door oud-minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Rita Verdonk, nadat zij haar lidmaatschap van de VVD had opgezegd enkele weken nadat ze uit de Tweede Kamerfractie van deze partij was gezet. Ze presenteert Trots op Nederland nadrukkelijk als een politieke beweging en niet als een traditionele partij met leden. Er zijn wel donateurs en via een *website* worden burgers uitgenodigd ideeën aan te dragen over de koers van Trots op Nederland, ‘maar daarna ben ik degene die beslist’, aldus Verdonk.

Trots op Nederland heeft in augustus 2008 wel aangekondigd dat in alle 19 Nederlandse kiesdistricten ‘afdelingen’ zullen worden opgericht. Die afdelingen moeten er voor gaan zorgen dat de partij in 2010 in zoveel mogelijk gemeenten mee kan doen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Het uiteindelijke doel is om in alle 443 gemeenten een lokale afdeling op te richten, aldus Verdonk in een nieuwsbrief aan ToN-sympathisanten. Het lijkt erop dat de beweging hiermee trekken van een ‘gewone’ politieke partij krijgt.

Resumé

*In deze inleidende paragraaf is ingegaan op een reeks van indicatoren die duiden op toenemende ‘vervreemding’ van politieke partijen. De conclusie luidt dat er reden tot zorg is en voldoende aanleiding tot nadere analyse. Daartoe staan we in de volgende paragraaf eerst stil bij de kernfuncties die politieke partijen geacht worden **in samenhang** te vervullen.*

2. Functies van politieke partijen

2.1

Functietynologieën

Politieke partijen vervullen uiteenlopende functies. In de literatuur treffen we diverse functietynologieën aan.

In het advies van de Raad voor het openbaar bestuur uit 1998 (*Tussen staat en electoraat*) wordt onderscheid gemaakt tussen:

- de rekruteringsfunctie (het leveren van kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies);
- de integratiefunctie (het verenigen van verschillende belangen en het afwegen van verschillende waarden);
- de representatiefunctie (het verwoorden van de verschillende meningen uit de samenleving).

Korsten maakt in 'De politieke partij van de toekomst' onderscheid tussen:

- de agenderingsfunctie (het oppakken van ideeën en preferenties vanuit de samenleving en de leden);
- de communicatiefunctie (het organiseren van discussies tussen top en basis van de partij);
- de integratiefunctie (de verwerking van allerlei ideeën in een samenhangend beginsel- en verkiezingsprogramma);
- de rekruteringsfunctie (de werving en selectie van kandidaten voor functies in de volksvertegenwoordiging, het politiek bestuur en adviesorganen).

Schmitter (2001) onderscheidt de volgende functies:

- 'electoral structuration' ('organizing rival candidates for office and campaigning for the vote of citizens in territorial constituencies');
- 'providing symbolic identity' ('the capacity to provide attractive political identities');
- 'forming governments' ('the government-forming and policy-making role');
- 'aggregating interests and passions'.

Grofweg dezelfde functies komt men in de literatuur ook onder andere benamingen tegen.³⁵

We kunnen onderscheid maken tussen *kernfuncties* en *nevenfuncties* van politieke partijen. De tot dusverre genoemde functies zijn te beschouwen als kernfuncties. Maar daarnaast vervullen politieke partijen ook nog tal van andere functies. Te denken valt aan:

³⁵ Zie bijvoorbeeld: Duverger (1951); Von Beyme (1982); Lucardie (2003).

- een educatieve functie (politieke scholing en vorming);
- een sociale functie (dienstverlening; recreatie);
- of – om een uitzonderlijke te noemen – een paramilitaire functie (denk aan bepaalde politieke partijen in Noord-Ierland en Spanje).

Typen politieke partijen

Deze catalogus van functies betekent niet dat alle partijen al deze functies in dezelfde mate vervullen. Een partij kan in de loop van de tijd meer of minder nadruk gaan leggen op bepaalde functies en als gevolg daarvan evolueren van het ene naar het andere type politieke partij.³⁶ Er zijn met andere woorden verschillende *typen politieke partijen*. In de politicologische literatuur treffen we diverse typologieën aan. Korsten maakt onderscheid tussen de kaderpartij (een partij waarin het politiek-bestuurlijk kader centraal staat met weinig nadruk op de agenderingsfunctie), de campagnepartij (een partij die zich concentreert op verkiezingen met sterke nadruk op de rekruteringsfunctie), de ledenpartij (een ‘verenigingspartij’ met tamelijk veel nadruk op de communicatiefunctie) en de debatpartij (een partij die zich richt op het publiek debat met sterke nadruk op de communicatie- en integratiefunctie).

De grenzen tussen deze typen partijen zijn fluïde. Sterker nog, het aantal typen politieke partijen beperkt zich niet tot deze vier. Diamond & Gunther onderscheiden op grond van verschillende dimensies (én een blik over de grens naar minder bekende partijstelsels) vijf soorten politieke partijen. Elke soort kent ook weer een aantal subcategorieën (in totaal vijftien typen). De vijf soorten zijn:

- *elite parties*
- *mass-based parties*
- *ethnicity-based parties*
- *electoralist parties*
- *movement parties*.

Elk *type* partij benadrukt één of een bepaalde set van functies.³⁷

2.2

Vier kernfuncties

In de volgende paragraaf concentreert de Raad zich op ontwikkelingen in de wijze waarop politieke partijen de volgende vier kernfuncties vervullen:

- rekruteringsfunctie
- integratie-/programmeringsfunctie
- representatiefunctie
- communicatiefunctie

³⁶ Koole (1992).

³⁷ Zie ook: Katz & Mair (1995a; 1995b) en Offerlé (2006), p. 39-45.

De *rekruteringsfunctie* heeft betrekking op de werving en selectie van kandidaten voor volksvertegenwoordigende organen, zoals de Eerste en Tweede Kamer, de gemeenteraad, Provinciale Staten en het Europees Parlement. Maar Nederland kent ook ambtsdragers die niet door de bevolking worden gekozen, maar worden benoemd, zoals burgemeesters, Commissarissen van de Koningin, leden van Hoge Colleges van Staat, en van adviescolleges. Ook bij de benoeming van deze ambtsdragers vervullen politieke partijen een belangrijke – en ook wel bekritiseerde – rol³⁸ (hiervan afgeleid is de educatieve functie, deze is er met name op gericht de kaderleden van de partij te scholen, zodat zij politieke ambten op een adequate wijze kunnen vervullen).

Politieke partijen hebben van oudsher welhaast een monopoliepositie als het gaat om de werving en selectie van kandidaten voor volksvertegenwoordigende organen, het politiek bestuur en formele adviesorganen. De rekruteringsfunctie is daarmee *de* kernmerkende functie van politieke partijen.

*‘The distinguishing characteristic of political parties is their role in the conduct of territorially based elections. They control the process of nominating candidates who, if they win, occupy specified positions of authority, form a government, and accept responsibility for the conduct of public policy.’*³⁹

Zonder rekrutering ontvalt de zin aan het bestaan van een politieke partij. Er kan dan eigenlijk niet meer van een politieke partij worden gesproken.

De *integratiefunctie* heeft betrekking op het verenigen van verschillende belangen en het afwegen van verschillende waarden, het op grond daarvan formuleren van een coherente visie op de gewenste inrichting van de samenleving, en het vertalen van die visie in hanteerbare en realiseerbare beleidsprogramma’s. Bij dat alles is een algemeen beginsel of ideologie de leidraad. Er wordt ook wel gesproken van een ‘programmeringsfunctie’: politieke partijen worden geacht hun ideologische beginselen en de belangen en opvattingen van hun achterban samenhangend, als coherente visie op de publieke zaak en het algemeen belang, te verwoorden in een partij- of verkiezingsprogramma.

De *representatiefunctie* heeft betrekking op het aan de orde stellen en benoemen van vraagstukken die in de samenleving leven. Het gaat met andere woorden om een agenderings- of articulatiefunctie: het oppakken van de problemen en preferenties van groepen in de bevolking: de politieke partij als ‘oog en oor’ van de samenleving. Alle politieke partijen *samen* worden geacht de totale bevolking in haar sociaal-economische, culturele, etnische

³⁸ Zie bijvoorbeeld Baakman (2004; 2007); zie voor een repliek op Baakman: De Jong (2007) en Tromp (2007).

³⁹ Schmitter (2001), p. 71.

en politieke verscheidenheid te representeren. In essentie gaat het dan al met al om wat men zou kunnen noemen *statistische* representatie op grond van persoonskenmerken. Politieke partijen als registrerende fotograaf van de samenleving. Daarnaast is voor politieke partijen een andere – en door hen weinig gebruikte – vorm van representatie mogelijk: representatie als her-schepping van het gerepresenteerde: politieke partijen als beeldend kunstenaar.⁴⁰ Het gaat hier om het uitdrukking geven aan waarde- en betekenisvolle visies op de werkelijkheid ‘die afstand houden tot de dagelijkse zorgen van de macht en die bestand zijn tegen de inconsistente grillen van media en electoraat’.⁴¹

De *communicatiefunctie* behelst het contact en debat met leden en kiezers. Om de voorgaande functies goed te kunnen vervullen moeten politieke partijen continu, en dus niet alleen tijdens verkiezingscampagnes, communiceren met hun leden (intern) en kiezers (extern). Kiezers en leden moeten op de hoogte gesteld worden van kandidaten en concept-programma’s, omgekeerd moeten partijen weten wat er leeft onder kiezers en leden en gebruik maken van de ervaring, kennis en vaardigheden van kiezers en leden.

Resumé

In deze paragraaf hebben we op basis van politicologische literatuur stilgestaan bij de functies die aan politieke partijen worden toegeschreven. In de volgende paragraaf gaan we na of er sprake is van ‘functieverlies’ of – neutraler uitgedrukt – dynamiek in functievervulling.

⁴⁰ Ankersmit (1996) spreekt hier van ‘esthetische representatie’: politieke representatie als ‘esthetische sprong’ van het gerepresenteerde naar de representatie, zoals de esthetische sprong in de beeldende kunsten .

⁴¹ Van de Donk (2002), p. 48.

3.

Dynamiek in functievervulling: de gedaantewisseling van politieke partijen

Politieke partijen worden geacht kandidaten te leveren voor politieke en bestuurlijke functies, deelbelangen af te wegen en te integreren in een samenhangend en uitvoerbaar programma, uitdrukking te geven aan ‘de stem des volks’ en maatschappelijke pluriformiteit, en ook een belangrijke rol te vervullen in het publieke debat. Maken politieke partijen deze functies ook waar? Of slagen zij er niet meer – of niet meer voldoende – in deze functies te vervullen? En zijn er andere actoren die in plaats van of naast politieke partijen deze functies invulling geven? En – om te beginnen – tegen welke maatschappelijke achtergronden vindt vervulling van de kernfuncties van politieke partijen plaats?

3.1

Maatschappelijke achtergronden

De dynamiek in de wijze waarop politieke partijen hun functies vervullen heeft te maken met een aantal macro-ontwikkelingen in de samenleving, de politiek en het openbaar bestuur. De informatisering heeft als het ware een turbo op deze ontwikkelingen geplaatst.

1. Het verdampen van ideologieën en grote maatschappelijke tegenstellingen of conflicterende belangen, als gemeenschappelijk bindmiddel voor afzonderlijke bevolkingsgroepen.
2. De individualisering, waardoor velen zich niet meer exclusief verbonden voelen met organisaties of gedeelde visies en belangen. Traditionele loyaliteiten ten aanzien van collectieve organisaties zijn aanzienlijk verminderd. Als onderdeel van het individualiseringsproces is een nieuwe generatie burgers opgestaan, hoog opgeleid en niet geneigd politici blindelings te volgen.⁴² Norris (1999) heeft het in dit verband over *critical citizens*: burgers die geïnteresseerd zijn in politiek, maar die pas politiek actief worden – zonder daarbij gebruik te (hoeven) maken van politieke partijen – als hun eigen belangen in het geding komen.

In zijn ‘zwanenzang’ *Herfsttij der democratie* betoogt de socioloog J.A.A. van Doorn dat het proces van individualisering heeft geleid tot een voortgaande versplintering van de samenleving die de vitaliteit van het politieke bestel heeft aangetast en het resterende democratische potentieel verder dreigt uit te putten:

⁴² Voerman (2004), p. 15.

*‘Vandaag de dag is de afkeer van collectieve identiteiten en loyaliteiten maatgevend (...). Het electoraat bestaat voor een groot deel uit individualisten die zich in alle vrijheid wensen te uiten en te gedragen en daartoe alle kans krijgen (...). De bevolking is weliswaar ideologisch weinig bevolgen en moeilijk in partijorganisaties te vangen, maar ze voelt zich terdege betrokken bij het politieke gebeuren en geeft daar ook uitdrukkelijk en frequent uiting aan. Het resultaat is een politieke orde die wellicht het beste kan worden getypeerd als een **opiniërende democratie**, gebaseerd op een vast geloof in de mondigheid van de burger in het algemeen en van de kiezer in het bijzonder. Dit geloof wordt bevestigd door het onmiskenbare feit dat vrijwel iedereen momenteel individueel toegang heeft tot een vrijwel onbeperkte hoeveelheid informatie en zich daarom gerechtigd voelt in het politieke debat hardop mee te spreken.’⁴³*

3. De bureaucrativering en professionalisering van politiek en bestuur waardoor die voor velen niet meer herkenbaar zijn als het kader voor afweging van belangen en opvattingen.
4. Het toenemende belang van de beeldcultuur en daarmee van aansprekende personen als identificatiepunt, meer dan ideeën, opvattingen en visies op de publieke zaak, en
5. De toename van bestedingsalternatieven door de gegroeide welvaart en daardoor de meer beperkte bereidheid om zich vrijwillig in te zetten voor de politiek.⁴⁴

Deze culturele en maatschappelijke trends bevorderen en representeren de netwerksamenleving die gestoeld is op een institutionele logica die in grote lijnen niet hiërarchisch of beperkt hiërarchisch is, terwijl de institutionele logica van de representatieve democratie in essentie hiërarchisch is.⁴⁵ Dat spanningsveld levert politieke partijen niet alleen bedreigingen, maar ook kansen op. De bedreigingen springen meer in het oog dan de kansen, die te weinig worden benut. Ook in een platte, horizontale wereld is bij tijd en wijle behoefte aan verticale lijnen, aan democratisch leiderschap bijvoorbeeld, zij het op andere wijzen dan voorheen. De verticale lijnen die onvermijdelijk ook horen bij de representatieve democratie, bemenst door politieke partijen, kunnen niet meer aangehaald en ingezet worden op de oude vertrouwde manieren alléén.

⁴³ Van Doorn (2009), p. 510-511.

⁴⁴ Zie: lezing van Jos van Kemenade op BZK-symposium d.d. 5 maart 2008 over de toekomst van politieke partijen. Zie ook de analyse van het SCP in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Daarin onderscheidt het SCP vijf majeure processen van verandering: individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering.

⁴⁵ Hendriks (2002).

3.2

Rekruteringsfunctie: partijen zonder politici?

Politieke partijen – ook die partijen die over relatief veel leden beschikken – ondervinden in toenemende mate problemen bij de werving en selectie van volksvertegenwoordigers en bestuurders. De problemen doen zich met name voor op gemeentelijk niveau. Het onderzoek van Voerman & Boogers⁴⁶ schetst een somber beeld van het rekruteringsvermogen van plaatselijke afdelingen van in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen en van lokale partijen die in de gemeenteraden vertegenwoordigd zijn.

Ruim 32 procent van de afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen gaf aan dat het hun ‘enige’ moeite heeft gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor de verkiesbare plaatsen op de lijst, terwijl bijna veertien procent zelfs sprak over ‘veel’ moeite. Met andere woorden, bijna de helft (46 procent) van de partijafdelingen en lokale partijen ondervond in meerdere of mindere mate moeite bij de rekrutering van kandidaten. Een behoorlijk aantal partijafdelingen en lokale partijen (29 procent) heeft dan ook niet-partij-leden gerekruteerd.

Het heeft de lokale partijen en de afdelingen van de landelijke partijen ook de nodige moeite gekost om geschikte wethouderskandidaten te werven. Bijna een kwart gaf aan onvoldoende kandidaten voor het wethouderschap te hebben gevonden (en heeft gebruik gemaakt van de nieuwe mogelijkheid om buiten de gemeente bestuurders te werven of heeft zelfs niet-partijleden als wethouders geworven).

Voerman & Boogers stellen dat met name in de kleinere gemeenten een kritische grens in zicht komt. Daar zijn niet alleen nauwelijks voldoende actieve leden om de partijafdeling te laten functioneren, maar doen zich ook problemen voor bij het vinden van geschikte (wethouders-)kandidaten. De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat er concessies worden gedaan aan de kwaliteit van kandidaten en dat dit een negatief effect heeft op de kwaliteit van de lokale democratie.⁴⁷ Landelijke politieke partijen ontvangen overheidssubsidie voor vormings- en scholingsactiviteiten, maar het is de vraag of de wijze waarop de landelijke politieke partijen momenteel hun educatieve functie vervullen voldoende tegenwicht biedt. Lokale partijen ontvangen geen overheidssubsidie en kunnen hun leden dientengevolge niet zelf vormen

⁴⁶ Voerman & Boogers (2006); zie ook: Boogers (2007).

⁴⁷ Overigens kan het aantrekken van niet-leden, bijvoorbeeld mensen die hun sporen in het plaatselijke verenigingsleven hebben verdiend, dit effect weer (gedeeltelijk) ongedaan maken.

en scholen (terwijl circa een kwart van alle raadsleden tot een lokale partij behoort).⁴⁸

Tabel

Heeft het uw partij moeite gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor de verkiesbare plaatsen op de lijst?⁴⁹

| | Nee, geen moeite | Nee, nauwelijks moeite | Ja, enige moeite | Ja, veel moeite | totaal |
|------------------------|------------------|------------------------|------------------|-----------------|--------|
| CDA | 33,7 | 19,7 | 32,1 | 14,5 | 100,0 |
| ChristenUnie | 27,5 | 32,5 | 24,5 | 15,5 | 100,0 |
| D66 | 17,7 | 26,4 | 24,5 | 31,4 | 100,0 |
| GroenLinks | 25,4 | 30,1 | 30,1 | 14,4 | 100,0 |
| PvdA | 26,1 | 25,1 | 37,9 | 11,0 | 100,0 |
| SGP | 30,3 | 22,4 | 38,2 | 9,2 | 100,0 |
| SP | 28,4 | 29,5 | 37,5 | 4,5 | 100,0 |
| VVD | 28,2 | 20,9 | 38,3 | 12,6 | 100,0 |
| Lokale partijen | 37,0 | 24,7 | 28,6 | 9,7 | 100,0 |
| FNP | 25,0 | 41,7 | 16,7 | 16,7 | 100,0 |
| totaal | 29,3 | 24,6 | 32,4 | 13,7 | 100,0 |

⁴⁸ www.decentraalbestuur.nl. De rekruteringsproblemen op lokaal niveau, alsmede het vrij hoge verloop van wethouders en gemeenteraadsleden, was voor de VNG aanleiding de commissie 'Positie wethouders en raadsleden' in te stellen. In haar rapport *Van werklust naar werklust* (mei 2008) doet deze commissie aanbevelingen 'om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken'. Politieke partijen wordt onder andere aanbevolen de werving en selectie van raadsleden te professionaliseren en van tevoren reële verwachtingen te wekken over het tijdsbeslag en mogelijkheden van het raadslidmaatschap. De landelijke politieke organisaties en de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) dienen hun lokale afdelingen respectievelijk lokale partijen daarbij te ondersteunen en een pool van ervaren bestuurders op te zetten. Wethouderskandidaten moeten ruim voor de verkiezingen worden aangezocht door lokale politieke partijen/afdelingen. De commissie beveelt het rijk onder meer aan de VPPG subsidie te verlenen om voor plaatselijke partijen eenzelfde functie te kunnen vervullen als landelijke politieke partijen voor hun lokale afdelingen.

⁴⁹ Bron: Voerman & Boogers (2006).

Tabel

Heeft u voldoende wethouderskandidaten kunnen vinden?⁵⁰

| | ja | nee | totaal |
|------------------------|------|------|--------|
| CDA | 84,6 | 15,4 | 100,0 |
| ChristenUnie | 63,0 | 37,0 | 100,0 |
| D66 | 63,0 | 37,0 | 100,0 |
| GroenLinks | 64,0 | 36,0 | 100,0 |
| PvdA | 84,0 | 16,0 | 100,0 |
| SGP | 76,6 | 23,4 | 100,0 |
| SP | 56,0 | 44,0 | 100,0 |
| VVD | 82,1 | 17,9 | 100,0 |
| Lokale partijen | 81,5 | 18,5 | 100,0 |
| FNP | 63,6 | 36,4 | 100,0 |
| totaal | 77,2 | 22,8 | 100,0 |

Begin 2009 maakte de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bekend dat veel gemeenten zich zorgen maken dat er voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 niet genoeg gekwalificeerde kandidaat-raadsleden zullen zijn. In het voorjaar van 2009 verspreidde de VNG daarom een voorlichtingsbundel over wat een lidmaatschap van de gemeenteraad inhoudt en wat een gemeenteraadslid mag verwachten.⁵¹

Het zou aardig zijn om het benodigde aantal mensen voor het vervullen van politiek-bestuurlijke functies af te zetten tegen het aantal (actieve) partijleden. Jacques Oerlemans maakte in 1990 de volgende rekensom. Er waren ongeveer 12.000 bestuurders in Nederland, daarnaast circa 15.000 bestuurlijke functies binnen de politieke partijen. Met naar schatting ca. 30.000 actieve partijleden was er volgens hem niet veel keus.

⁵⁰ Bron: Voerman & Boogers (2006).

⁵¹ *NRC Handelsblad*, 26 januari 2009, p. 3 ('VNG waarschuwt voor tekort aan raadsleden'). De VNG-voorlichtingsbundel is onderdeel van het Actieprogramma Lokaal Bestuur, een project van de VNG en het ministerie van BZK (zie: http://actieprogrammalokaalbestuur.nl/voorlichtingsbundel_voor_raadsleden).

3.3

Integratiefunctie-/programmeringsfunctie: het einde van de ideologie?

Politieke partijen zijn in inhoudelijk opzicht steeds meer op elkaar gaan lijken. Er is sprake geweest van een proces van ideologische convergentie. De aloude tegenstelling tussen kapitaal en arbeid is zeker na het einde van de Koude Oorlog sterk in betekenis afgenomen. Ook de tegenstelling tussen confessioneel en niet-confessioneel is in een gesecculariseerde samenleving niet meer zo belangrijk. In de hoogtijdagen van de verzuiling was de politieke partij het centrale punt waar alle lijnen van de verwante zuilorganisaties samenkwamen. De Nederlandse politieke partijen gedroegen zich in hun ontstaansperiode meer als belangengroepen en richtten zich op de verwezenlijking van een doel. Naarmate de staat zijn werkzaamheden verder uitbreidde, zagen de partijen zich genoodzaakt op allerlei zaken standpunten in te nemen. Als makelaars moesten zij de, vaak tegenstrijdige, wensen tegen elkaar afwegen en verwerken in een samenhangend programma. Leidraad daarbij vormde de maatschappijbeschouwing van de partij, zoals verwoord in een beginselprogramma.⁵² De integratiefunctie werd zo – althans op het eerste gezicht – optimaal vervuld.⁵³

Bij nader inzien kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij de wijze waarop politieke partijen de integratiefunctie vervullen en vervulden. Zo zouden zij vooral in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw meer hebben gefungeerd als simpel *doorgeefluik* van verlangens dan als *afweger* van die verlangens. Van Benthem van den Berg karakteriseerde in het begin van de jaren tachtig de PvdA als ‘een brievenbus voor de uit verschillende pressiegroepen voortkomende wensen’.⁵⁴ Die pressiegroepen (of: belangengroepen) en *single-issue*-bewegingen probeerden (en proberen) bovendien hun specifieke wensen en programmapunten veelal direct, zonder tussenkomst van politieke partijen, in te brengen bij de overheid en het parlement. Daarbij wisten en weten zij zich veelal gesteund door een grote achterban en kunnen zij via tv en internet die achterban direct zelf informeren en mobiliseren en om organisatorische en financiële ondersteuning vragen.

In 't Veld wijst erop dat we er niet langer van mogen uitgaan dat mensen beschikken over een coherent waardepatroon dat gerelateerd is aan en betrekking heeft op elk denkbaar maatschappelijk domein.⁵⁵ Men zou kunnen stellen dat niet alleen de samenleving, maar ook individuen in toenemende mate zijn ‘gefragmenteerd’. Politieke partijen vertegenwoordigen een politieke stroming en ideologie. Deze ideologie dient een samenhangend geheel van ideeën en opvattingen te zijn over de inrichting van de samenleving. Beginselen en ideologische uitgangspunten zouden daarbij handvatten leveren

⁵² Voerman (1992).

⁵³ Raad voor het openbaar bestuur (1998), p. 9.

⁵⁴ Van Benthem van den Berg (1981).

⁵⁵ In 't Veld (2007), p. 26.

voor de standpuntbepaling, de articulatie en aggregatie, bij alledaagse politieke vraagstukken. Het hedendaagse partijpolitieke stelsel gaat uit van de premisse dat de opvattingen van mensen grotendeels zijn te vangen in een verkiezingsprogramma van een partij en dat een stem op die partij betekent dat die kiezer het geheel aan standpunten van die partij ondersteunt.

Maar we zien juist dat de samenhang tussen die standpunten aan het verdwijnen is. Mensen ondersteunen de ondernemingszin die de ene partij propageert, maar het duurzaamheidspleidooi van de andere partij vindt bij diezelfde mensen net zo gretig aftrek. Het bindweefsel tussen de waarden van individuen laat los; mensen hebben wel waarden, maar de ideologische samenhang is verloren gegaan. In 't Veld stelt zichzelf daarbij als voorbeeld. 'Mijn individuele identiteit kan het best worden getypeerd als een archipel die min of meer coherente waardesets herbergt, die relateren aan specifieke domeinen. Hoe kan ik dan consistent en geïntegreerd handelen?'⁵⁶

In 't Veld presenteert het als een verschijnsel dat zich vooral op het niveau van individuele kiezers voordoet. Als dat het geval is, stelt het politieke partijen voor het probleem dat de wijze waarop zij hun waardesets integreren tot specifieke programmapunten niet meer herkenbaar is voor kiezers. Het verlies van de betekenis van ideologie als bindmiddel maakt het steeds moeilijker voor politieke partijen om hun kiezers adequaat te representeren, waarover hieronder in paragraaf 3.4 meer.

Maar de moeite om ideologische samenhang aan te brengen in een verzameling van standpunten is echter niet iets wat zich alleen op individueel niveau voordoet. Een politieke partij is immers een verzameling van individuele mensen. Zij voelen zich weliswaar verbonden met een en dezelfde ideologie, maar ook zij lopen aan tegen het verlies van bindweefsel hetgeen de integratie van standpunten tot een consistent en coherent geheel lastig maakt.

De 'ontideologisering' heeft het belang van *de persoon* van de politicus en zijn of haar beeldvorming doen toenemen.⁵⁷ Die persoon(lijkheid) kan nu – zonder noodzakelijke tussenkomst van de traditionele partijkaders en -kanalen – zelf direct, met behulp van de massamedia (vooral tv en internet), grote groepen (potentiële) kiezers bereiken. '*Technology, in effect, has served to make **personalismo**, once considered the bane of Latin American political systems, the major characteristic of contemporary electoral politics essentially everywhere.*'⁵⁸

3.4

Representatiefunctie: van representatie naar zelfrepresentatie?

De ontzuiling heeft de aloude politieke partijen beroofd van verbindingen met verwante organisaties in de eigen zuil. Die verbindingen – waardoor politieke

⁵⁶ In 't Veld (2007), p. 27.

⁵⁷ Zie: Te Velde (2004).

⁵⁸ LaPalombara (2007), p. 148.

partijen als het ware ‘uitschuifarmen’ kregen – schiepen niet alleen een breed draagvlak en een solide rekruteringsbasis, maar ook een machtig netwerk met invloedrijke posities in vele maatschappelijke sectoren.⁵⁹ Politieke partijen zijn die verbindingen kwijt geraakt en zijn al lang niet meer – zoals in de hoogtijdagen van de verzuiling – het centrale punt waar allerlei communicatiekanalen met de samenleving bij elkaar komen. Partijen zijn hun ‘alleenrecht’ op de representatie van het volk kwijtgeraakt en delen de representatiefunctie met andere vertegenwoordigende organisaties. Dat is op zich niet problematisch:

‘It is not required (or even expected) that the parties monopolize the “aggregative function” and, hence, force all individuals and collectivities to process their expectations through partisan channels. The process of representation is capacious enough that some persons and groups should find room to interact directly with authorities; it should be the system of political parties, however, that plays the most prominent role in packaging the more discrete and fragmentary demands into more manageable general objectives and proposals.’⁶⁰

Het is daarbij overigens wel de vraag in hoeverre politieke partijen bepaalde bevolkingsgroepen in de politiek vertegenwoordigen en in hoeverre zij niet veeleer het verlengstuk zijn van de partijleiding en (al of niet benoemde) ambtsdragers die draagvlak mobiliseren voor hun opvattingen en kandidaten. Volgens Ankersmit (2001) heeft de politieke partij zich ontwikkeld van een representatie van de kiezer naar een representatie van zichzelf. Tien jaar daarvoor, in 1991, constateerde een PvdA-commissie dat in de PvdA sprake was van een sterke mate van oligarchisering, omdat kandidaten vooral gerekruteerd worden uit de kleine en steeds kleiner wordende groep van actieve partijleden. Deze groep is niet representatief: ‘zij vertegenwoordigen alleen zichzelf’, aldus de PvdA-commissie in 1991.⁶¹

Tegelijkertijd is het zeer de vraag of belangenorganisaties en sociale bewegingen het als intermediair tussen burgers en overheid in een representatieve democratie ‘beter’ doen en sommige functies van politieke partijen zelfs geheel over zouden kunnen nemen met behoud van de fundamentele beginselen van de representatieve democratie en de democratische rechtsstaat. Schmitter betwijfelt of *‘either interestgroups and social movements separately or both of them together can provide their members or followers with overarching collective identities, structure political competition in meaningful ways, govern (and accept responsibility for governing) the polity,*

⁵⁹ Van Doorn (2009), p. 490.

⁶⁰ Schmitter (2001), p. 73.

⁶¹ *Een partij om te kiezen*, PvdA-rapport, Amsterdam, 1991; zoals geciteerd in: Voerman (2004), p. 13.

*and aggregate a diversity of social interests and passions into a coherent program of government.*⁶²

3.5

Communicatiefunctie: verplaatsing van het debat naar de media?

Om hun andere drie functies goed te kunnen vervullen moeten politieke partijen contact houden met hun (potentiële) achterban. De leden worden bediend via partijbladen, e-mails, (digitale) nieuwsbrieven en bijeenkomsten. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het aantal leden van partijen steeds meer beperkt wordt tot een groep van mensen die meestal ook zelf een politieke functie vervullen. Als partijen hun leden goed bereiken, betekent dat dus dat zij maar een minimaal deel van hun potentiële kiezersaanhang weten te vinden. De echte uitdaging voor partijen ligt daarom bij het beantwoorden van de vraag hoe zij hun (potentiële) kiezers kunnen bereiken.

De tijden van verzuiling waarin politieke partijen over machtige eigen communicatiemiddelen beschikten om hun eigen, vaste, achterban te informeren, te mobiliseren, te scholen en te disciplineren, en – vooral binnen eigen kring – debat te voeren, liggen ver achter ons. Partijen zijn thans vrijwel geheel afhankelijk van oude en nieuwe massamedia, die als intermediair doorgeven welke standpunten partijen hebben. Maar door de commercialisering van de media, de toegenomen concurrentie voor geschreven pers, radio en tv (met name van internet) en de eis van hogere winstmarges, is nieuws een product geworden dat moet worden verkocht. De animo bij journalisten om debatten te volgen en in een samenvatting weer te geven welke standpunten door welke partijen zijn ingenomen neemt daarmee af. Nieuws moet bij voorkeur een primeur zijn, andere media mogen het eigenlijk nog niet hebben, want anders scoor je niet. Want hoe vaker je 'scoort', hoe meer lezers, luisteraars, kijkers en surfers je trekt. En hoe meer mensen zich aan een medium binden, des te meer advertentie-inkomsten in het verschiet liggen.

*'Parties no longer own or control their own media. And they have only very limited channels of direct access to their members or potential voter (such as rallies, caucuses and conventions). So, they must increasingly rely upon media owned and controlled by others to send their message. And when those media are privately owned, competition among firms for audience shares and revenues tends to bias not only the access that different parties have to their respective publics, but also the content of their message (...). Especially when the message is transmitted via television, its form and content must be tailored to fit parameters imposed by this medium – which seems to have opened up the electoral process to telegenic candidates with little or no party experience or loyalty.'*⁶³

⁶² Schmitter (2001), p. 85.

⁶³ Schmitter (2001), p. 83.

Deze context maakt dat media wel aandacht willen besteden aan politiek, partijen en politici, maar dan alleen als het past in het format en idee dat journalisten op voorhand hebben.⁶⁴ Elke politicus krijgt met regelmaat dat telefoontje van een journalist die claimt een misstand op het spoor te zijn en vraagt of hij in zijn krant of uitzending wil aankondigen dat hij Kamervragen gaat stellen. Als het antwoord negatief is, gaat de betreffende journalist naar de collega-parlementariër die hiertoe wel bereid is. En die wetenschap maakt dat de meeste politici toehappen, ook als ze zelf liever een andere afweging hadden gemaakt. Het is dit mechanisme dat het politieke debat heeft verplaatst naar kranten, internet, radio en nog steeds vooral de tv. Nog voordat een debat in de Kamer plaatsvindt, hebben de parlementariërs voor de microfoon al uit de doeken gedaan welke positie zij in dat debat zullen kiezen.

De groeiende afhankelijkheid van politieke partijen van de massamedia (vooral tv en internet) is gepaard gegaan met een toenemend gebruik door politieke partijen van allerlei opiniepeilingen. Politieke leiders zetten dit instrument, zoals hierboven al aangestipt, in toenemende mate ook in buiten de traditionele partijkanalen om, daarin bijgestaan door *‘experts who “package” and “market” political leaders. They are pollsters, consultants, speechwriters and speech teachers, the “spin masters”, the stage managers, the slogan creators, the media mavens, the dressmakers and make-up artists, and the talk-show personalities who have become the key figures in electoral campaigns.’*⁶⁵

Tonkens schetst een karikaturaal maar tot nadenken stemmend (doem)beeld van partijen zonder vaste achterban die verworden tot reclamebureau: ‘

*‘Nerveus en visieloos speurend naar een niche in de kiezersmarkt. Niet bezig met visieontwikkeling, maar met **branding**: hoe zet ik mijn merk aantrekkelijk in de markt, hoe zorg ik dat de kiezer bij mij een goed gevoel krijgt, terwijl ik nauwelijks andere standpunten heb dan de concurrent.’*⁶⁶

Van Doorn spreekt van een nieuwe machtsstructuur⁶⁷, berustend op een samenspel tussen een aantal journalisten en columnisten enerzijds en individuele politici en politieke activisten anderzijds:

⁶⁴ Vgl. o.a. Elchardus (2002); Lloyd (2004); Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003).

⁶⁵ LaPalombara (2007), p. 149. LaPalombara karakteriseert deze ontwikkeling als ‘a type of degeneration that occurred first in the United States, but is rapidly spreading to every place in the world where elections are held; Left-wing parties too have joined this trend with a vengeance’.

⁶⁶ Tonkens (2007).

⁶⁷ De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) spreekt hier van een ‘politiek-publicitair complex’.

‘Alle betrokkenen hebben hetzelfde belang: met prikkelende meningen het grote publiek bedienen. Het meest aan bod komen politici als Wilders en Verdonk die, bij gebrek aan een partijorganisatie die bijeenkomsten kan beleggen, louter op de medewerking van de media zijn aangewezen en daar dus driftig gebruik van maken.’⁶⁸

De Raad heeft al eerder geconstateerd hoe politici en media elkaar in een verstikkende omhelzing houden.⁶⁹ De kunst is om de onderlinge afhankelijkheid te verminderen. Media zullen altijd onmisbaar blijven bij de vormgeving van de communicatiefunctie van partijen. Maar er zijn alternatieven. De wijze waarop Barack Obama tijdens zijn verkiezingscampagne via internet miljoenen mensen wist te bereiken voor financiële en andersoortige steun, laat zien dat Nederlandse partijen nog niet alle mogelijkheden hebben beproefd om op een andere wijze met hun kiezers te communiceren.

3.6

Duiding van de dynamiek: politieke partijen in een toeschouwers-democratie, ‘los van de samenleving’

Politieke partijen in een toeschouwersdemocratie

‘Parties are not what they once were’ kan Schmitter (2001) worden nagezegd. De gedaantewisseling van politieke partijen wordt doorgaans geïdentificeerd als een ontwikkeling van het ene naar het andere partijtype.

Koole (1992) spreekt over de opkomst van de ‘moderne kaderpartij’.

Katz & Mair (1995) spreken over een ontwikkeling waarbij partijen evolueren van elitepartijen (negentiende eeuw), massapartijen (1880-1960), catch-all partijen (1945-1970) tot kartelpartijen (vanaf 1970).

Farrell & Webb (2002) spreken over de opkomst van de campagnepartij in tegenstelling tot de traditionele beginselpartij.

Manin (1997; zie schema op p. 235) maakt schematisch onderscheid tussen drie ideaal-typische perioden in de ontwikkeling van de representatieve democratie:

1. Parlementarism

(liberale parlementaire democratie waarin burgers hun vertegenwoordiger kiezen op grond van lokale bindingen; vrije discussie in het parlement zonder last of ruggespraak)

⁶⁸ Van Doorn (2009), p. 513.

⁶⁹ Raad voor het openbaar bestuur (2003).

2. Party democracy

(bij de overgang van de negentiende naar de twintigste eeuw opkomst van de partijdemocratie: de hoogtijdagen van de politieke partij; burgers kiezen op basis van loyaliteit aan een politieke partij; debat verplaatst zich van het parlement naar de partij)

3. Audience democracy

(bij de overgang van de twintigste naar de eenentwintigste eeuw opkomst van de toeschouwersdemocratie; (kaderleden van) politieke partijen nemen niet meer een centrale plaats in; partijen worden meer een instrument in handen van de politieke leider (personalisering) en zijn communicatie-adviseurs; kiezers gedragen zich als het publiek bij een theatervoorstelling; het debat verplaatst zich naar de media en de publieke opinie).

Jos de Beus vat Manin's 'toeschouwersdemocratie' als volgt samen (2001, p. 20):

'Eergisteren de notabele, gisteren de partijfunctionaris, vandaag de media-expert. Eergisteren de stemverklaring van enkelingen zonder last of ruggespraak, gisteren de stemtucht van woordvoerders, vandaag de geregisseerde stemming onder beeldbouwers. Eergisteren de correctie van de straat, gisteren die van de oppositie, vandaag die van doorlopende opiniepeilingen. En eergisteren de vrije discussie, gisteren het piekoverleg, en vandaag de alzijdige communicatie.'

Manin's historische analyse herinnert ons aan de 'longue durée' (Braudel) van maatschappelijke ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan het functioneren van politieke partijen, en die we niet naar believen kunnen negeren. De bloei-periode van de partijdemocratie is voorbij en 'die tijd komt nooit meer terug'. Tegen deze lange termijn achtergrond moeten we ons bezinnen op het functioneren van politieke partijen.

Partijen 'los van de samenleving'

Politieke partijen worden geacht een intermediaire rol te spelen tussen het politiek-bestuurlijke systeem en de samenleving. In de praktijk heeft de hoofdstroom van de politieke partijen zich echter steeds meer georiënteerd op het territoriale en nationale politiek-bestuurlijke systeem ('Den Haag'). Deze bestuurscentrische oriëntatie van (de hoofdstroom van) de politieke partijen heeft bijgedragen aan een verzwakking van de band met de samenleving. Politicologen spreken wel van 'kartelpartijen' die meer de afstemming met elkaar zoeken – in grotere of kleinere coalities – dan met de achterliggende samenleving. De opkomst van de losgezongen 'kartelpartij' is een erkend risico van de consensusdemocratie zoals die zich ook in Nederland heeft gevestigd.

Ideologische convergentie van de politieke partijen op het brede speelveld van gematigd links tot gematigd rechts (laatstelijk vooral in de ‘paarse’ jaren negentig van de vorige eeuw), individualisering en professionalisering van politiek en openbaar bestuur hebben eveneens bijgedragen aan verzwakking van de band tussen politieke partijen en de samenleving. Tegelijkertijd verplaatst de politiek zich in toenemende mate van ‘Den Haag’ naar allerlei andere territoriale en virtuele centra. Kortom: ‘politieke partijen hebben zich genesteld in een politiek systeem dat zelf al minder centrale betekenis heeft gekregen’.⁷⁰

De zwakkere band van politieke partijen met de samenleving is mede-oorzaak van het algemene functieverlies van politieke partijen en van het geringe vertrouwen dat zij genieten bij burgers. Het aangaan van nieuwe, betekenisvolle verbindingen met de samenleving is – aldus de Raad – voor politieke partijen dan ook een essentiële voorwaarde (‘hefboom’) voor revitalisering van diezelfde politieke partijen en daarmee van de representatieve democratie. Om die reden gaat de Raad in de volgende paragraaf uitvoeriger in op de wijze waarop politieke partijen (weer) meer geworteld kunnen worden in de samenleving.

Resumé

In deze paragraaf is in het kort de dynamiek in de wijze waarop politieke partijen tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen hun functies vervullen geschetst. Met Philippe Schmitter (2001) kan geconcludeerd worden dat ‘parties are not what they once were’. De hoogtijdagen van de partijdemocratie zijn voorbij. De partijdemocratie is opgevolgd door een type representatieve democratie waarin politieke partijen betrekkelijk ‘los’ van de samenleving als het ware in een theateervoorstelling acteren: de ‘toeschouwersdemocratie’. In de volgende paragraaf gaan we tegen deze achtergrond in op actuele issues die zich aandienen.

⁷⁰ Raad voor het openbaar bestuur (1998), p. 21.

4.

Aangrijpingspunten voor revitalisering van politieke partijen en van de representatieve democratie

Een goed functionerende representatieve democratie is niet denkbaar zonder ‘politieke formaties van gelijkgezinden’ (politieke partijen) die vier kernfuncties *in samenhang* vervullen: rekrutering, integratie/programmering, representatie en communicatie.

‘Er is geen alternatief te bedenken dat op dezelfde effectieve manier als ultieme bemiddelaar kan fungeren tussen de maatschappelijke pluriformiteit en de politieke organen die de uiteindelijke beleidsbeslissingen nemen. Het is evenmin eenvoudig een ander politiek voertuig te vinden dat, zoals van partijen mag worden verwacht, de voortdurende transformatie van het maatschappelijk bestel in programmatische vernieuwing weet te vangen en daarmee het politieke bedrijf tot dynamiek dwingt.’⁷¹

Hoe kunnen politieke partijen, tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen, (weer) een gezaghebbende intermediaire rol vervullen tussen electoraat en staat, en daardoor bijdragen aan vitalisering van onze representatieve democratie? Politieke partijen zelf, maar ook gericht beleid van de overheid, kunnen – in samenhang – bijdragen aan versterking van de representatieve democratie.

De Raad maakt onderscheid tussen handelingsperspectieven voor de politieke partijen en voor de overheid. Wat kunnen of moeten politieke partijen zelf doen? Wat kan of moet de overheid doen?

4.1

Partij en ideologie

Van doorslaggevende betekenis is dat politieke partijen zich weer meer nadrukkelijk *programmatisch profileren*, zich weer meer herkenbaar opstellen als de behartiger van bepaalde belangen, opvattingen en visies met betrekking tot de publieke zaak en van daaruit de maatschappelijke vraagstukken benoemen en hun prioriteiten stellen. Politieke partijen moeten de, electoraal overigens begrijpelijke, neiging onderdrukken om op voorhand het politieke centrum en de politieke consensus op te zoeken om daarmee iedereen te vriend te houden, omdat ze daardoor op den duur voor niemand meer herkenbaar zijn en niemand meer aan zich zullen binden.

Dat is temeer van belang omdat het huidige electoraat niet meer stabiel en zeer wisselvallig is en politieke partijen steeds minder op een trouwe vaste achterban kunnen rekenen.

⁷¹ Van Doorn (2009), p. 490.

Toenmalig minister-president Kok sprak op 11 december 1995 de volgende woorden: ‘Het afschudden van ideologische veren is voor een politieke partij als de onze niet alleen een probleem, het is ook een bevrijdende ervaring.’⁷² De Paarse kabinetten (1994-2002) waaraan hij leiding gaf gelden dan ook als het hoogtepunt van depolitisering en ‘consensusbeheer’. De Raad acht nieuwe ideologische veren broodnodig. De democratie kan niet zonder ideologie.⁷³ Het is een essentiële taak van politieke partijen om met creativiteit een samenhangende visie op het publiek belang te ontwikkelen. Het ontbreekt de Nederlandse samenleving niet aan nieuwe problemen en nieuwe scheidslijnen die vragen om een geheel nieuwe politieke woordenschat c.q. het afstoffen van het oude politieke vocabulaire.⁷⁴ Een bewuste eenzijdigheid en gerichtheid op een bepaalde achterban hoort daarbij. Een levendige politieke democratie kan niet zonder rivaliserende en herkenbare ‘partijdigheid’.⁷⁵ Politieke democratie bestaat bij de gratie van het feit dat er wat te kiezen valt. Zonder ideologische profilering is het niet verwonderlijk dat menig een de politiek als ‘één pot nat’ beschouwt. Kiezers willen een heldere keuze kunnen maken uit partijen die van elkaar te onderscheiden zijn. Zonder heldere partijpolitieke profilering worden de in onze consensusdemocratie noodzakelijk compromissen door velen niet meer herkend als een redelijk vergelijk tussen verschillende belangen, maar als een vorm van onbegrepen en onbegrijpelijke willekeur.

4.2

Partij en (nieuwe) media

De in de huidige geïndividualiseerde en gefragmenteerde samenleving noodzakelijke open en voortdurende communicatie over agendering en programmering van maatschappelijke vraagstukken, over ingenomen standpunten in het openbaar bestuur en over de gemaakte afwegingen bij de aanvaarding van compromissen, vereist het gebruik van grootschalige moderne informatiekanaalen door de partijen en hun vertegenwoordigers *zelf*, waardoor ze voor hun communicatie met burgers minder afhankelijk worden van de media.⁷⁶

Dus:

- meer systematische reflectie van politieke partijen op maatschappelijke vraagstukken;
- meer actieve deelname aan en stimulering van het publiek debat over maatschappelijke vraagstukken door politieke partijen;

⁷² Kok (1995).

⁷³ Zie: Van Middelaar (2002).

⁷⁴ Het belang van materiële strijdpunten (corresponderend met de links-rechts as) is weliswaar afgenomen, maar daar staan nieuwe postmateriële strijdpunten tegenover (op de as libertair-kosmopolitisch versus autoritair-etnocentrisch). Zie: Wansink (2004) en ook: Van den Berg (2006).

⁷⁵ Zie: Mouffe (2005).

⁷⁶ Zie: Raad voor het openbaar bestuur (2003).

- meer systematische eigen informatie van politieke partijen – onafhankelijk van de media – over ingenomen standpunten en achterliggende afwegingen.

In de praktijk hebben politieke partijen inmiddels hun weg weten te vinden op het internet met eigen *websites* met ruimte (voor de achterban en veelal ook voor het bredere publiek van geïnteresseerden) voor reactie, discussie en peilingen, bijvoorbeeld rondom bepaalde thema's zoals zorg, onderwijs, democratie. Via besloten delen van *websites* organiseren verschillende partijen ook ledenraadplegingen. Ook digitale nieuwsbrieven met overdracht van actuele informatie zonder tussenkomst en interpretatie van journalisten, zijn inmiddels gemeengoed geworden. Daarnaast spelen persoonlijke *weblogs* van politici een steeds grotere rol in de directe communicatie met de achterban van politieke partijen.⁷⁷

De recente verkiezingscampagne van Barack Obama in de VS heeft laten zien welke mogelijkheden internet biedt aan politieke partijen (of wellicht beter: aan aansprekende kandidaten voor politieke functies) om steun (financieel, organisatorisch) en betrokkenheid van burgers en organisaties te mobiliseren en organiseren. Miljoenen potentiële kiezers kregen 'persoonlijke' e-mail (*micro-targeting*). Bij meer dan drie miljoen kiezers werd – hoofdzakelijk via internet – ruim 600 miljoen dollar opgehaald. Via internet (*my.barackobama.com*) en mobiele telefoons ontstond er een *lifeline* tussen Obama en zijn (potentiële) achterban. Langs die weg werden mensen uitgenodigd geld te doneren voor de campagne, op zoek te gaan naar fysieke, lokale bijeenkomsten en groepen, contact te zoeken met 'undecided voters near you' en hun persoonlijke verhaal op hun blog te delen met andere leden van de Obama-gemeenschap. En dat alles met als centrale boodschap: '*Because it's about you*'. De verkiezingscampagne heeft – met uiteindelijk electoraal succes als resultaat – de virtuele wereld van de *netroots* effectief verbonden met de fysieke wereld van de *grassroots*: beide werelden hebben elkaar versterkt. Daarbij is het overigens wel de vraag of de in korte tijd van de grond gekomen, vrij massale 'Obama-gemeenschap' ook in stand zal blijven in de periode *tussen* twee presidentsverkiezingen.

4.3

Partij en financiën

Het inkomen van politieke partijen bestaat uit verschillende bestanddelen: contributies (46,4 procent), overheidssubsidie (26 procent), afdrachten van

⁷⁷ Van den Berg & De Hart (2008), p. 48. Boogers & Voerman (2005) temperen de soms hooggespannen verwachtingen van het gebruik van internet door politieke partijen: politieke *sites* worden vooral bezocht door personen die al politiek actief zijn.

politieke functionarissen (12,5 procent), giften (4,8 procent) en overige inkomstenbronnen (tien procent).⁷⁸

Mede naar aanleiding van de (vermeende) contacten van de LPF met geldschietters uit de vastgoedsector en de opkomst van nieuwe politieke bewegingen die vanwege het ontbreken van een normale partijstructuur niet in aanmerking komen voor subsidie, staat de subsidiëring en financiering van politieke partijen momenteel ter discussie.

Subsidiëring

De Nationale Conventie heeft in het rapport *Hart voor de publieke zaak* haar zorg uitgesproken over de zwakke binding van politieke partijen met de samenleving en daarom gepleit voor *verhoging van de subsidie*, mits ook politieke partijen die geen zitting hebben in de Tweede Kamer, onder voorwaarden, voor subsidie in aanmerking komen.⁷⁹

Het kabinet vindt ook dat politieke partijen vanwege de belangrijke rol zij vervullen moeten worden gesubsidieerd door de rijksoverheid. *‘Door de financiering mede afhankelijk te maken van het ledental, en niet alleen van het zeteltal in de Tweede Kamer, wordt betere maatschappelijke worteling gestimuleerd. De verhoging van de subsidie voor in het parlement vertegenwoordigde partijen leidt er volgens de Conventie toe dat ons representatieve stelsel relatief minder toegankelijk is geworden. Niettemin treden regelmatig nieuwe partijen toe tot de Tweede Kamer. Wel is het zo dat het verschil in overheids-subsidiëring tussen partijen die wel en die niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn groter is geworden. Het kabinet beraadt zich daarom op de mogelijkheid partijen die voor het eerst aan de kamerverkiezingen deelnemen op enigerlei wijze tegemoet te komen. Een mogelijkheid is een politieke partij die minimaal een zetel heeft behaald toe te staan de subsidie waarop dan aanspraak kan worden gemaakt ook aan te wenden voor dekking van kosten die gemaakt zijn in de aanloop naar de verkiezingen. Maar ook andere varianten zijn denkbaar. Een algehele verhoging van de subsidies aan politieke partijen acht het kabinet thans echter niet aan de orde.’*⁸⁰

Het lijkt op het eerste gezicht merkwaardig dat particuliere organisaties van burgers, die tot taak hebben het doen en laten van de overheid aan te sturen en te controleren in het belang van de burgers, financieel afhankelijk worden van diezelfde overheid.⁸¹ Maar op grond van de overweging dat politieke partijen belangrijke functies vervullen in het staatsbestel, ontvangen zij in Nederland al sinds 1972 subsidie van de overheid. De voorwaarden zijn vastgelegd in

⁷⁸ Nota bene: de cijfers dateren van 2000. Bron: Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 422, nr. 6, p. 7.

⁷⁹ Nationale Conventie (2006), p. 38.

⁸⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 184, nr. 14, p. 7.

⁸¹ Spoormans (2003).

de *Wet subsidiëring politieke partijen (1999)*. Enkele jaren geleden is de wet gewijzigd: de subsidiebedragen zijn verhoogd (in totaal gaat het nu om een bedrag van circa vijftien miljoen euro), de subsidiabele doelen zijn uitgebreid (nu ook verkiezingscampagnes) en de hoogte van de subsidie is toen voor een beperkt deel afhankelijk gesteld van het aantal leden (naast het aantal kamerzetels).⁸² In het advies *Over de staat van de democratie* was de Raad ook voorstander van subsidiëring mede op basis van het ledental (en niet uitsluitend op basis van Kamerzetels).

In de nieuwe wet Financiering politieke partijen zou moeten worden opgenomen dat niet alleen verenigingen maar ook bewegingen die hun donateurs registreren in aanmerking komen voor overheidssubsidie op basis van het aantal donateurs. Daarbij dient wel de voorwaarde te gelden dat donateurs openbaar zijn geregistreerd en reële invloed kunnen hebben op in ieder geval de samenstelling van het partijbestuur, het politieke programma en de kandidatenlijst.

Een indirecte vorm van subsidiëring die vaak over het hoofd wordt gezien is de financiering van – de ondersteuning van – parlementaire fracties. Deze draagt bij aan de professionalisering (of zo men wil ‘verstatelijking’) van de partijen die niet zonder gevolgen is voor de verhoudingen tussen de verschillende geledingen binnen een partij. Het zwaartepunt verschuift van de ‘vereniging’ naar partijleden in publieke dienst.⁸³

Financiering

Naast overheidssubsidie beschikken politieke partijen over twee andere financieringsbronnen: ledencontributies en (geldelijke) bijdragen van particuliere personen en organisaties. Momenteel wordt gewerkt aan aanscherping van de regels met betrekking tot de particuliere financiering van politieke partijen. In een voorliggend wetsvoorstel worden grenzen gesteld aan de omvang van particuliere bijdragen en worden eisen gesteld aan de transparantie van particuliere partijfinanciering. Het is de bedoeling om de bepalingen van de *Wet subsidiëring politieke partijen* op te nemen in dit wetsvoorstel en daarmee te komen tot een omvattende *Wet financiering politieke partijen* (waarna de *Wet subsidiëring politieke partijen* zal worden ingetrokken).

⁸² De wet subsidiëring politieke partijen kent vijf subsidieposten: een basisbedrag, een bedrag per zetel, een bedrag per lid, een bedrag voor het wetenschappelijk instituut, en een bedrag voor de jongerenorganisatie. Om in aanmerking te komen voor overheids-subsidie dient een politieke partij een vereniging te zijn waarvan de aanduiding is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Een aanvullende voorwaarde is dat de vereniging minimaal duizend leden (met stemrecht) heeft.

⁸³ Spoormans (2003), p. 32-33.

De huidige – zeer beperkte – regelgeving met betrekking tot particuliere partij-financiering wordt in de volgende opzichten aangepast:

- de voorschriften inzake giften worden ook van toepassing op aan de politieke partij gelieerde instellingen;
- de bijdragen van natuurlijke personen komen ook onder de voorschriften te vallen;
- de voorschriften gaan ook bijdragen in natura betreffen;
- het bedrag waarboven politieke partijen bijdragen openbaar moeten maken wordt verlaagd;
- aan de omvang van bijdragen worden beperkingen gesteld;
- in plaats van de minister van BZK wordt de Kiesraad belast met uitvoering van en toezicht op de regelgeving (en aan de niet-naleving van de voorschriften worden strafrechtelijke sancties verbonden).

In het laatste concept van het wetsvoorstel, dat in grote lijnen in december 2008 door de Kiesraad van een positief advies is voorzien, wordt bepaald dat bijdragen boven 750 euro worden geregistreerd, bijdragen boven 3000 euro openbaar worden gemaakt, en dat 25.000 euro het maximumbedrag is dat politieke partijen van een gever mogen ontvangen.

De Raad pleit voor volledige transparantie van financiële bijdragen aan politieke partijen. Door alle bijdragen op te nemen in een openbaar register is het overbodig die bijdragen aan een maximum te binden.

Subsidies voor lokale politieke partijen?

Op basis van de *Wet subsidiëring politieke partijen* worden subsidies verstrekt aan (lokale afdelingen van) partijen die hebben deelgenomen aan verkiezingen voor de Tweede of Eerste Kamer (en die daarbij een of meer zetels hebben behaald). Lokale politieke partijen komen niet voor subsidie in aanmerking en voelen zich gediscrimineerd. Een koepel van lokale politieke partijen – de Vereniging voor Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) – heeft ook subsidie aangevraagd. De minister van BZK heeft hierop echter aanvankelijk afwijzend beslist (15 februari 2008), terwijl de Tweede Kamer de minister in een motie had gevraagd om, vooruitlopend op de nieuwe *Wet financiering*

politieke partijen, de VPPG subsidie te geven.⁸⁴ Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (2006) bracht een kwart van de kiezers zijn stem uit op een lokale politieke partij (1.728.683 miljoen kiezers).

Voor de kwaliteit van de lokale democratie is het van groot belang dat raadsleden van lokale politieke partijen op dezelfde wijze voor hun taak kunnen worden toegerust als raadsleden van landelijk georganiseerde partijen. De Raad meent daarom dat het rijk een aparte subsidieregeling moet creëren voor lokale politieke groeperingen, bijvoorbeeld via de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG).

4.4

Partij en Grondwet/grondrechten

De Staatsregeling voor het Bataafse Volk bevatte een verbod op politieke partijen (toen werd nog gesproken over ‘constitutionele gezelschappen’), maar latere grondwetten bevatten geen bepalingen inzake politieke partijen. Wat zijn de voor- en nadelen van enigerlei vermelding in de Grondwet van (de rol van) politieke partijen in de democratische rechtsstaat? Is een grondwettelijke regeling nodig om de inhoudelijke onafhankelijkheid van politieke partijen te waarborgen? Of om te garanderen dat zij hun essentiële functies vervullen? Of moet grondwettelijk worden vastgelegd dat de overheid verplicht is om het bestaan van politieke partijen zeker te stellen?

Dit raakt aan de vraag of we politieke partijen (blijven) zien als private organisaties die zich grotendeels onttrekken aan publieke regulering, of als organisaties die deel uitmaken van de overheid. In het Nederlandse recht zijn politieke partijen maatschappelijke organisaties als elke andere vereniging die zich bepaalde activiteiten ten doel stelt. Politieke partijen zijn geen publiekrechtelijk geregelde organisaties en worden beheerst door het burgerlijk recht en de verenigingsvrijheid krachtens artikel 8 van de Grondwet. Het staatsrecht

⁸⁴ Motie d.d. 17 maart 2005: ‘De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat er geen regeling voorzien wordt voor landelijke koepels van plaatselijke politieke groeperingen; overwegende dat:

- lokale partijen van groot belang zijn voor het goed functioneren van het democratisch bestel;
- de taak voor politieke partijen voor werving, opleiding en begeleiding van volksvertegenwoordigers een belangrijke reden voor de verhoging van de subsidie is;
- landelijk georganiseerde partijen deze activiteiten voor hun lokale afdelingen faciliteren en hiervoor middelen kunnen aanwenden uit de landelijke subsidie;
- landelijke koepels van plaatselijke politieke groeperingen hierop geen aanspraak kunnen maken;

spreekt uit dat de minister van BZK voor de nieuwe Wet op de partijfinanciering onderzoekt op welke wijze steun van de rijksoverheid voor landelijke koepels van plaatselijke politieke groeperingen geregeld kan worden, en gaat over tot de orde van de dag.’

bewaart tot op heden een ‘nagenoeg absoluut stilzwijgen’ over de organisaties die feitelijk van cruciaal belang zijn voor het (democratisch) functioneren van ons staatsbestel.⁸⁵

Een grondwettelijke regeling zou in de ogen van de Raad kunnen bijdragen aan – het beeld van – ‘verstatelijking’ van politieke partijen en zou omgekeerd afbreuk kunnen doen aan – het beeld van – politieke partijen als particuliere organisaties (die weliswaar vitale functies vervullen voor het staatsbestel). De inhoudelijke onafhankelijkheid van politieke partijen ten opzichte van de overheid lijkt bovendien voldoende gewaarborgd door de grondwettelijke bescherming van de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting.

4.5

Partij en benoemingen in het openbaar bestuur

In het publieke debat over concrete benoemingen in het openbaar bestuur krijgt de rol van de partijpolitieke achtergrond van benoemde functionarissen veel aandacht. Politieke partijen worden daarbij dikwijls voorgesteld als ‘Haagse banenmachines’ of ‘poortwachters’ die ‘achter de schermen’ of in ‘achterkamertjes’ allerlei posten in het openbaar bestuur onder elkaar verdelen. In het advies *Benoemingen in het openbaar bestuur* (2006) heeft de Raad zich gebogen over de rol die de (partij-)politieke achtergrond speelt c.q. mag of zou moeten spelen bij benoemingen in het openbaar bestuur. De Raad meent dat onder omstandigheden ‘politieke gezindheid’ een relevante geschiktheidseis kan zijn voor een functie in het openbaar bestuur. Artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat alle Nederlanders op gelijke voet benoembaar zijn in openbare dienst, biedt deze ruimte. Politieke gezindheid mag echter nooit het enige of doorslaggevende benoemingscriterium zijn. In benoemingsprocedures dienen altijd functionele vereisten wat betreft deskundigheid en competenties te worden gehanteerd en openbaar gemaakt, aldus de Raad.

Wanneer de benoemende instantie politieke gezindheid een relevant benoemingscriterium acht, moet dit vooraf, en met redenen omkleed kenbaar worden gemaakt. De Raad voegt daaraan toe dat politieke gezindheid niet alleen kan blijken uit het lidmaatschap van een politieke partij, maar ook uit bijvoorbeeld lidmaatschappen van andere organisaties en uitingen in publicaties en andere bijdragen aan het publieke debat. ‘Het openbaar bestuur doet zichzelf tekort wanneer het voor de vervulling van vacatures alleen maar zou vissen in de vijver van politieke partijen.’⁸⁶

⁸⁵ Kortmann (2001), p. 216.

⁸⁶ Raad voor het openbaar bestuur (2006), p. 58.

4.6

Partij en interne organisatievrijheid

Recentelijk is naar aanleiding van nieuwe politieke ‘bewegingen’ discussie ontstaan over de interne organisatie van politieke partijen en daaraan te stellen eisen. De Kieswet stelt – sinds 1989 – voor de *registratie van de naam* van een politieke groepering als eis dat de groepering een *vereniging* is met volledige rechtsbevoegdheid.⁸⁷ Dit betekent dat een politieke groepering die een naam wil laten registreren wordt onderworpen aan het verenigingsrecht, zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. De groepering moet daarmee aan een minimumeis van democratie voldoen, dat schrijft het Burgerlijk Wetboek immers voor. Moeten we daaraan vasthouden of is hier sprake van een nodeloze inperking van de organisatievrijheid van partijen en moet ook een strikt hiërarchisch georganiseerde politieke organisatie mogelijk zijn? De achtergrond van de eis van vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is primair een praktische. De bedoeling is om allerlei niet-serieuze registratieverzoeken te voorkomen (in combinatie met een waarborgsom die bij registratie moet worden betaald). Die bedoeling kan allicht ook langs andere wegen worden gerealiseerd.

Enerzijds zou men zich op het standpunt kunnen stellen dat met de huidige Kieswet – in het kader van een discussie over praktische problemen rondom de registratie van niet-serieuze partijaanduidingen (indirect) ‘partijwetgeving’ is geïntroduceerd. Met het oog op de organisatievrijheid van politieke partijen zou men deze sluipende codificatie onwenselijk kunnen achten. Dan zou men zich op het standpunt kunnen stellen dat de Kieswet de verenigingseis moet laten vallen en alleen volledige rechtsbevoegdheid zou eisen. Dit zou bevorderen dat alleen serieuze politieke groeperingen hun partijaanduiding laten registreren én laat politieke partijen vrij om bijvoorbeeld te kiezen voor de rechtsvorm van de stichting.⁸⁸

De aantasting van de organisatievrijheid van politieke partijen wordt versterkt door de *Wet subsidiëring politieke partijen*. Deze wet sluit namelijk wat betreft de definitie van een politieke partij aan bij de bepalingen van de Kieswet. Alleen groepen kiezers die op grond van de Kieswet hun aanduiding hebben laten registreren – en dus een vereniging zijn met volledige rechtsbevoegdheid – komen voor subsidie in aanmerking. Andere groepen kiezers kunnen wel deelnemen aan verkiezingen (een groep individuele kiezers kan ook een kandidatenlijst indienen), maar geen aanspraak maken op subsidie. De subsidie moedigt met andere woorden de keuze voor de rechtsvorm van

⁸⁷ Dit betekent dat de statuten van de vereniging in een notariële akte zijn vastgelegd en dat de vereniging is ingeschreven in het Verenigingsregister bij de Kamer van Koophandel. Een politieke groepering kan echter ook zonder naam aan de verkiezingen deelnemen en hoeft dan geen vereniging te zijn.

⁸⁸ Elzinga (1997), p. 121-124.

de vereniging aan en ondermijnt feitelijk het in de Kieswet neergelegde lijstenstelsel.⁸⁹

Anderzijds zou men kunnen redeneren dat de overheid een actieve rol speelt bij het opstellen van allerlei ‘good governance codes’ in het publieke of semi-publieke domein (met als stok achter de deur het instrument van de bekostiging). Achterliggende gedachte is, dat instellingen met een belangrijke publieke functie die werken met publieke middelen aan eisen van goed bestuur moeten voldoen, ook al gaat het om vormen van particulier initiatief. Schutte (2008) stelt dat als dit vrijwel algemeen geaccepteerd wordt in bijvoorbeeld een sector als het onderwijs, waarin vanouds en met recht is opgekomen voor de eigen autonomie, dan de vraag onder ogen moet worden gezien of het te verdedigen is dat voor politieke partijen, die in belangrijke mate ook uit publieke middelen bekostigd worden, géén algemene voorschriften van goed bestuur gelden. Hoe geloofwaardig zijn politieke partijen nog als zij her en der in het (semi-)publieke domein normen van goed bestuur voorstaan, maar de eigen organisatie daarvan zouden willen uitzonderen?

De Raad meent dat politieke partijen, vanwege hun publieke belang en vanwege hun (gedeeltelijke) publieke financiering aan vereisten van ‘good governance’ dienen te voldoen. Daarbij gaat het om openheid, transparantie, respect voor wet- en regelgeving, doelmatige omgang met (publieke) middelen en een adequate regeling van toezicht en verantwoording.

4.7

Partij en kiesstelsel

Kiesstelsels vertalen de stem van de kiezer in zetels. Zij zijn bepalend voor de wijze waarop de volksvertegenwoordiging wordt samengesteld (en daarmee ook van belang voor de samenstelling van de regering). Kiesstelsels hebben ook gevolgen voor politieke partijen. Het Burgerforum Kiesstelsel heeft een wijziging van het kiesstelsel voorgesteld die de invloed van partijen op de samenstelling van de Tweede Kamer vermindert en de kiezer méér invloed geeft. Het voorstel tornt niet aan het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging, maar impliceert wel een zekere aantasting van de selectiefunctie van politieke partijen.

In het kiesstelsel van het Burgerforum brengt de kiezer net als onder het huidige stelsel nog steeds één stem uit, maar hij krijgt daarbij wel de keuze om op een partij te stemmen (partijstem) óf op een kandidaat van één van de lijsten (voorkeurstem). De berekening van het aantal zetels waarop een partij recht heeft blijft hetzelfde: op basis van het totale aantal uitgebrachte partij- en voorkeurstemmen – gedeeld door het totale aantal zetels – wordt de kiesdeler

⁸⁹ Zie ook: Advies Raad van State inzake opdrachtverlening aan de Staatscommissie Grondwet, 14 april 2008 (zaaknummer W04.08.0031/I/B).

bepaald en het aantal keren dat de partij de kiesdeler heeft behaald, bepaalt op hoeveel zetels een partij recht heeft. Echter, het aantal partijstemmen is bepalend voor het aantal zetels dat wordt toegewezen in de volgorde van de lijst, zoals vastgesteld door de (leden van) politieke partijen. De resterende zetels worden verdeeld in de volgorde van het aantal voorkeurstemmen dat kandidaten hebben behaald. Daarbij geldt géén voorkeurdrempel, terwijl die in het huidige stelsel nog meer dan 25 procent van de kiesdeler bedraagt. Daardoor neemt de invloed van de kiezer op de uiteindelijke lijstvolgorde aanzienlijk toe, ten koste van de politieke partijen.

Volgens het Burgerforum breekt een dergelijk stelsel politieke partijen als het ware open en dwingt het (kandidaat-)Kamerleden ‘hun blik te richten op de wereld buiten in plaats van op de eigen kring van partijleden’ (2006, p. 11). Het zou inspelen op de ‘personalisering van de politiek’ en tegemoet komen aan de wens van de kiezer om niet louter door een politieke partij, maar ook door persoonlijk geprofileerde kandidaten vertegenwoordigd te worden.

In ‘Over de staat van de democratie’ pleitte de Raad voor grotere invloed van de leden op de selectie van kandidaten voor vertegenwoordigende organen. Anno 2009 staat de Raad nog steeds op dat standpunt. Wanneer partijen zich willen onderscheiden moeten het ook de partijen – meer bepaald hun geregistreerde leden en donateurs – zijn die invloed uit kunnen oefenen op het partijprogramma, de samenstelling van de kandidatenlijst en de keuze van de lijsttrekker.

4.8

Partij en de selectie van partijleiders

Op overheidsbemoediging met de interne gang van zaken binnen politieke partijen rust een groot taboe. In *Tussen staat en electoraat* (oktober 1998) heeft de Raad benadrukt dat het functioneren van politieke partijen vooral een interne partijaangelegenheid is. Dat neemt niet weg dat de Raad toen – met alle respect voor de autonomie van partijen – enkele aanbevelingen heeft geformuleerd, gericht tot de politieke partijen.

Primaries (voorverkiezingen) kunnen politieke partijen behulpzaam zijn bij de selectie van partijleiders. Dat zouden volgens de Raad bij voorkeur *gesloten primaries* dienen te zijn. De Raad meent dat de keuze van een partijleider een zaak is van de geregistreerde leden en donateurs van de betreffende politieke partij. Bij geprofileerde politieke partijen past het niet de stelling in te nemen dat de partijleider van iedereen moet zijn en dat *alle* kiezers daarover moeten kunnen oordelen.

Primaries

Er zijn twee soorten *primaries*: open en gesloten. Het verschil tussen open en gesloten *primaries*, zit hem in de stemvrijheid. In Amerika staan kiezers geregistreerd als republikein, democraat of als onpartijdig. Bij een gesloten primary mag de kiezer alleen stemmen in de *primary* (voorverkiezing) van de partij waaronder hij geregistreerd staat. Een republikeinse burger mag dus alleen stemmen in de republikeinse voorverkiezingen.

In een open *primary* mag de stemmer kiezen in welke *primary* hij gaat stemmen, ongeacht hoe hij geregistreerd staat. De meeste staten in Amerika houden gesloten *primaries*.

De voormalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, J.W. Remkes, was gecharmeerd van *primaries*. Bij de presentatie van de trendnota *Staat van het bestuur 2006* signaleerde hij ‘*moeizame rekrutering en representatie. Partijafdelingen van landelijke partijen en lokale politieke partijen hebben door het lage aantal actieve leden in toenemende mate moeite om geschikte kandidaten voor een politieke functie te vinden, en diegenen die zich kandidaat stellen, blijken door hun achtergrond en stijgende leeftijd nauwelijks nog een afspiegeling van de Nederlandse samenleving te zijn. Dergelijke constatering prikkelen de gedachten over mogelijke oplossingen, bijvoorbeeld door stemgerechtigden met primaries invloed te geven bij lijsttrekkerverkiezingen. Ik ben daarom voornemens de rekruteringsproblematiek en mogelijke oplossingen nader te bestuderen.*’

4.9

Partij als vereniging

De belangrijkste problemen waar een politieke partij als vereniging mee te maken heeft (dalende ledenaantallen, vergrijzende afdelingen, weinig animo voor vrijwilligerstaken, geringe betrokkenheid bij de besluitvorming, fricties tussen de verenigingsdemocratie en de professionele werkorganisatie) zijn niet uniek voor politieke partijen. Ze verschillen niet wezenlijk van de problemen waar ook veel andere verenigingen mee geconfronteerd worden. Die problemen komen niet uit de lucht vallen, maar houden verband met maatschappelijke ontwikkelingen die hun uitwerking hebben op het leven van burgers en de wijze waarop zij zich verhouden tot verenigingen. Het maatschappelijke ‘landschap’ van de hedendaagse vereniging wordt bepaald door ontwikkelingen die het Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) met vijf i’s heeft samengevat (individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering). Dat vraagt van verenigingen, dus ook van de meeste politieke partijen, om op die maatschappelijke context afgestemde ‘survivalstrategieën’.⁹⁰

Politieke partijen zouden bijvoorbeeld meer kunnen inspelen op de onderlinge verschillen tussen groepen uit de achterban (van het klassieke lid dat zich als ‘mede-eigenaar’ beschouwt tot de donateur-sympathisant-kiezer). Ze zouden

⁹⁰ Kuperus (2007).

ook meer kunnen experimenteren met nieuwe vormen van verenigingsdemocratie (van geografische naar thema- of doelgroepgebonden democratie; nieuwe vormen van inbreng naast de formele verenigingsdemocratie).⁹¹

4.10

Nieuwe verbindingen met de samenleving

De zwakkere band van politieke partijen met de samenleving is, zoals hierboven al is aangegeven, mede-oorzaak van het algemene functieverlies van politieke partijen en van het geringe vertrouwen dat zij genieten bij burgers. Het aangaan van nieuwe, betekenisvolle verbindingen met de samenleving is – aldus de Raad – voor politieke partijen dan ook een essentiële voorwaarde (‘hefboom’) voor revitalisering van diezelfde politieke partijen en daarmee van de representatieve democratie.

De politieke partijen zouden meer dan tot nu het geval is, verbindingen moeten leggen tussen de dragers van de formele, representatieve democratie, en de dragers van de niet-formele, alledaagse democratie van de *netroots* en de *grassroots*. Het gaat dan niet alleen om de *webcommunities* die zich roeren via *internetpolls* en dergelijke, maar óók om bijvoorbeeld wijken in steden die om meer zeggenschap vragen. Op dat punt staan politieke partijen voor een enorme uitdaging – het slaan van bruggen tussen de representatieve democratie en de alledaagse democratie – die minstens even groot is als de uitdaging om een overtuigend antwoord te vinden op de roep om een andere, minder polderende, uitdrukkingvorm van representatieve politiek.

Verwijzend naar onderstaand schema kan worden gesteld dat de met de traditionele consensus- of ‘polderdemocratie’ vergroeide politieke partijen uitgedaagd worden langs twee assen. Op de ene as, de horizontale as, is er een roep om minder ‘polderdemocratie’ en meer ‘stemmingendemocratie’: minder overlegcircuits en meer stemmingen in de zin van competitieve verkiezingen, maar ook in de zin van daarbij passende sentimenten. Nederlandse politieke partijen zoeken hierop met vallen en opstaan een antwoord. Met fundamentele omvorming van het kiesstelsel in meer majoritaire richting verder weg dan ooit (het Burgerforum Kiesstelsel bracht niet het door D66 en sommige anderen gewenste majoritaire kiesstelsel) hebben veel partijen ingezet op *primaries* en vergelijkbare verkiezingen van cruciale partijfuncties: kandidaatlijsttrekkers en -voorzitters strijden met elkaar in competitieve *win-or-lose elections*, waar ze vroeger in overleg en commissie door partijbonzen werden aangewezen. Ook kiezen nogal wat partijen, in ieder geval op het voortoneel van de politiek, voor een meer polariserende en confronterende stijl van opereren.

⁹¹ Volgens de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) daalt het aantal uren dat de gemiddelde Nederlander besteedt aan vrijwilligerswerk. De NOV pleit ervoor dat werkgevers elke werknemer wekelijks twee uur vrij geven voor vrijwilligerswerk. Zie www.nov.nl.

| | Stemmingendemocratie (aggregatie, stemmen) | Afstemmingsdemocratie (integratie, praten) |
|---|--|--|
| Indirecte democratie (representatie) | Penduledemocratie (partijen: <i>primaries</i> , confrontatie, polarisatie) | Polderdemocratie (partijen: consensus, compromis en coöptatie) |
| Directe democratie (zeggenschap) | Kiezersdemocratie (partijen: <i>internetpolls</i> , surveyonderzoek) | Participatiedemocratie (partijen: <i>grassroots</i> mobilisatie) |

Op de andere as, de verticale as, zijn politieke partijen (nog) minder ver in het vinden van overtuigende antwoorden op de roep om meer directe zeggenschap. Een enkele partij (vooral de SP) zoekt de niet-formele, alledaagse democratie heel nadrukkelijk en met enig succes op. De meeste partijen stellen zich evenwel op het standpunt – zelfs bij ‘officiële’ processen van interactieve beleidsvorming – dat de vertegenwoordigende politiek pas in laatste instantie spreekt; bij interactieve overlegsituaties ontbreekt zo vaak het geluid van de politieke partijen, terwijl die juist hier in woord en gebaar, zichtbaar en hoorbaar, van zich zouden kunnen doen spreken. Op het raakpunt van directe zeggenschap en stemmingendemocratie zijn de meeste partijen terughoudend als het gaat om referenda: het nationale referendum wordt gevreesd; het lokale referendum wordt gedoogd en weinig benut als aanknopingspunt voor de politieke partij als sociale beweging (wat de partij toch ook is). Binnen de eigen partij worden *internetpolls* en surveyonderzoeken – opiniepeiland in plaats van besluitvormend – wel volop gebruikt om op een snelle manier te achterhalen ‘wat de achterban zelf vindt’ van allerlei kwesties. Het bovengenoemde Obamagevoel (‘It’s all about you’) wordt daarbij zelden gevonden of gezocht.

Kortom: op beide fronten hebben de met de polderdemocratie vergroeide politieke partijen nog veel te doen als het gaat om het vinden van een overtuigend antwoord op de hang naar de linkerkant en de onderkant van het schema. Volledig meegaan in die hang is geen optie, want politieke partijen zullen ook moeten blijven opereren in de duurzame consensus-of polderdemocratie, maar te weinig overtuigend antwoord geven op de gestelde vragen is ook geen goed idee voor politieke partijen die relevant willen blijven.

Op de horizontale as komt het aan op wat eerder is genoemd ‘esthetische representatie’: een geloofwaardig, onderscheidend (niet scheidend!) eigen verhaal neerzetten, en niet louter koersen op opiniepeilingen, focusgroepen, confrontatiestijl en leiderschapscultus om de vermeende ‘stemming in het land’ tegemoet te komen.

Op de verticale as komt het vooral aan op verbindend vermogen: de representatieve democratie natuurlijk niet verlaten, maar vanuit dat domein verbindingen leggen met het domein van de alledaagse en functionele democratie (groepen burgers die met een bepaald onderwerp bezig willen zijn, *internetcommunities* et cetera).

4.11

Ten slotte: rehabilitatie van de politiek

‘Politiek is lang niet altijd een goede zaak, verre van dat zelfs; maar minachting voor de politiek, of prestigeverlies van de politiek, zijn zonder uitzondering veel erger’.⁹² De Raad onderschrijft deze woorden van de Spaanse filosoof Fernando Savater. Net als hij is de Raad er van overtuigd dat vrijheid niet kan bestaan zonder een permanente en publiekelijk omhelsde beoefening van het politieke bedrijf.

Wanneer politici en bestuurders zelf veelvuldig uitspreken dat ‘de politiek’ niet deugt, moeten zij niet vreemd opkijken wanneer het vertrouwen in de politiek – of gezond wantrouwen in de politiek – omslaat in politiek cynisme. Dergelijke ‘antipolitiek’⁹³ of ‘Parteienverdrossenheit’⁹⁴ is gevaarlijk en op den duur funest voor het voortbestaan van de representatieve democratie. Daarom moeten we daarmee ophouden. Daar is geen overheidsbeleid voor nodig, dat kunnen politici en bestuurders zelf doen.⁹⁵

Hoe dan ook is het voortbestaan van de representatieve democratie niet denkbaar zonder politieke partijen waarin geregistreerde leden en donateurs reële invloed uit kunnen oefenen op het programma, kandidatenlijsten en de keuze van de partijleider. Jacques van Doorn zegt het zo:

‘Ook wie erkent dat onze politieke partijen bij voortduring grote moeite hebben om leden te vinden – het percentage schommelt rond de 2,5 – zal de figuur van geheel ledenloze partijen moeilijk weten te verenigen met wat in een democratie het meest wezenlijke wordt geacht: georganiseerde inspraak en tegenspraak op alle vertegenwoordigende niveaus. Wie zich hieraan zoekt te onttrekken, omdat hij niet gehinderd wil worden door “bobo’s, vergadertijgers en baantjesjagers”, zoals het heet, kiest expliciet voor een autoritair politiek systeem.’⁹⁶

De Raad benadrukt dat de voor onze representatieve democratie gewenste en noodzakelijke ‘georganiseerde inspraak en tegenspraak’ niet alleen gerealiseerd kan worden door politieke partijen met een traditioneel verenigingskarakter, maar óók door andersoortige politieke formaties die geen of weinig leden hebben, maar wel geregistreerde donateurs. Die donateurs moeten dan wél reële invloed uit kunnen oefenen op het programma, kandidatenlijsten en de keuze van de partijleider.

⁹² Savater (2005), p. 128. Zie ook: Stoker (2006).

⁹³ Koole (2006).

⁹⁴ Höhn (2006).

⁹⁵ Zie ook het advies van de commissie ‘Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat’: *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen* (2008).

⁹⁶ Van Doorn (2009), p. 516.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1

Kiezen voor de partij

In onze representatieve democratie vervullen politieke partijen een essentiële rol. Zij vormen een brug tussen individuele burgers en het openbaar bestuur door het *in samenhang* vervullen van vier functies die van vitaal belang zijn voor bestaan en voortbestaan van onze representatieve democratie: **rekrutering** (met name de werving en selectie van kandidaten voor volksvertegenwoordigende organen en het politiek bestuur), **integratie & programmering** (het formuleren van een coherente visie op de gewenste inrichting van de samenleving, en de vertaling daarvan in hanteerbare en realiseerbare beleidsprogramma's), **representatie** (het oppakken van de problemen en preferenties van groepen in de bevolking: de politieke partij als 'oog en oor' van de samenleving; maar óók het uitdrukking geven aan onderscheidende waarde- en betekenisvolle visies op de werkelijkheid 'die afstand houden tot de dagelijkse zorgen van de macht en die bestand zijn tegen de inconsistente grillen van media en electoraat'⁹⁷, en ten slotte **communicatie**: het contact en het debat met leden en kiezers.

De facto worden de politieke partijen de laatste decennia geconfronteerd met *functieverlies*. Ofwel doordat bepaalde functies (zoals bijvoorbeeld de communicatie) voor een deel door andere actoren worden vervuld, ofwel doordat politieke partijen problemen ondervinden bij het vervullen van bepaalde functies, zoals bijvoorbeeld de rekrutering: veel politieke partijen hebben in toenemende mate moeite met het vinden van geschikte kandidaten voor verkiesbare plaatsen op (lokale) lijsten. Het aantal leden van politieke partijen daalt en de bereidheid van partijleden om een politieke of bestuurlijke functie te vervullen lijkt af te nemen.

Ook de representatiefunctie stelt politieke partijen voor problemen. Waar vroeger politieke partijen de georganiseerde – verzuilde – samenleving representeerden staan zij nu voor de opgave een gefragmenteerde samenleving van gefragmenteerde burgers te representeren en dat is lastig: 'Zestien miljoen gespleten individualisten zijn veel moeilijker te representeren dan twee klassen of drie zuilen'.⁹⁸ Nu het onduidelijker is geworden wie of wat de politieke partijen representeren, komt de vraag op 'waarom parlementariërs de exclusieve stem zijn van het volk en of politieke partijen representatiever zijn dan de ANWB, Natuurmonumenten of de media.'⁹⁹

⁹⁷ Van de Donk (2002), p. 48.

⁹⁸ De Beus (2001), p. 24.

⁹⁹ Bovens & Michels (2002), p. 57

Burgers die politiek en maatschappelijk willen participeren, kiezen daarvoor in toenemende mate andere kanalen dan die van de politieke partijen. Vooral jongeren hebben een lagere partijpolitieke betrokkenheid en richten hun politieke en maatschappelijke betrokkenheid liever op *single issues* en ontmoeten elkaar bij voorkeur in virtuele, horizontale, netwerken. Deze netwerken zijn te beschouwen als moderne actiegroepen, en vormen de moderne basis van de niet-formele, alledaagse ‘grassroots democracy’: *‘Zij doen wat actiegroepen vroeger deden. De piramidale structuur van bijvoorbeeld vakbonden of politieke partijen, met lokale, provinciale afdelingen en daarboven de landelijke top, werkt niet meer. Die lange mars door de instituties. Daar heeft de jongere generatie geen zin meer in. Het zijn ook klassiek vroeg-20^e eeuwse structuren. Die hebben hun tijd eigenlijk gehad.’*¹⁰⁰

De constatering dat de traditionele functies van politieke partijen aan erosie onderhevig zijn, leidt bij de Raad niet tot de constatering dat de representatieve democratie in het algemeen of de politieke partijen in het bijzonder hun langste tijd hebben gehad. Zijn advies *Over de staat van de democratie* (2005) blijft wat dat betreft overeind: we moeten meer heil verwachten van (culturele) veranderingen binnen de (grond-)wettelijke kaders dan te hopen op verbeteringen door structurele veranderingen van het politieke bestel. Bovendien ziet de Raad geen alternatief voor de Nederlandse indirecte en integratieve consensusdemocratie, waarbinnen politieke partijen een onmisbare rol vervullen. Dat neemt uiteraard niet weg dat belangrijke onderdelen van het Nederlandse democratiemodel onder druk staan en thans moeizaam functioneren. Voor een oplossing van die knelpunten zoekt de Raad het eerder in wat Frank Hendriks ‘reinventing tradition’ noemt: hoe kunnen we onze historisch gegroeide consensusdemocratie integreren met meer directe, persoonlijke of functionele democratie? Hendriks spreekt van de ‘democratie in de mix’: het verbinden van de consensusdemocratie met sterke elementen van de pendule-democratie, kiezersdemocratie of participatiedemocratie.

De feitelijke vervulling van traditionele kernfuncties van politieke partijen heeft een dynamisch karakter en wordt voor een belangrijk deel mede beïnvloed door een aantal elkaar versterkende, maatschappelijke en culturele ontwikkelingen zoals individualisering, ontideologisering, globalisering, mediatisering, informatisering en professionalisering van politiek en bestuur. Deze culturele en maatschappelijke trends bevorderen én representeren de netwerksamenleving die gestoeld is op een institutionele logica die in grote lijnen niet of beperkt hiërarchisch is, terwijl de institutionele logica van de

¹⁰⁰ Aldus SCP-directeur Paul Schnabel in *de Volkskrant*, 15 november 2008, p. 38 (‘De internetelite stuurt gewoon een mailtje’).

representatieve democratie in essentie hiërarchisch is.¹⁰¹ Dat spanningsveld levert politieke partijen niet alleen bedreigingen, maar ook kansen op. Ook in een platte, horizontale wereld is bij tijd en wijle behoefte aan verticale lijnen, aan democratisch leiderschap bijvoorbeeld, zij het op andere wijzen dan voorheen. De verticale lijnen die onvermijdelijk ook horen bij de representatieve democratie, bemenst door politieke partijen, kunnen niet meer aangehaald en ingezet worden op de oude vertrouwde manieren alléén.

Het is voor politieke partijen zaak zich aan te passen aan de nieuwe constellatie en context waarbinnen zij moeten opereren. De overheid kan hen daarbij helpen. Een deel van de aanbevelingen is daarom aan haar geadresseerd (paragraaf 5.2). Voor het leeuwendeel zullen partijen echter zelf met hun functievervulling aan de slag moeten (paragraaf 5.3).

5.2

Aanbevelingen voor de overheid

Geen grondwettelijke verankering van politieke partijen. Onze representatieve democratie is in essentie een representatieve *partijendemocratie*. Het zijn politieke partijen die in de volksvertegenwoordiging – hoe gebrekkig wellicht ook – de politieke en maatschappelijke pluriformiteit representeren en die verantwoordelijk zijn voor de rekrutering en selectie van politieke ambtsdragers. Zo op het eerste gezicht is het dan ook opmerkelijk dat de Grondwet geen regeling bevat betreffende de rol en positie van politieke partijen binnen de democratische rechtsstaat.

De organisatie en de activiteiten van politieke partijen worden echter wel op *indirecte* wijze genormeerd door de Grondwet. Allereerst door artikel 8 van de Grondwet waarin het recht op vereniging wordt erkend. Daarnaast door art. 67 lid 3 van de Grondwet dat bepaalt dat ‘de leden van de Staten-Generaal stemmen zonder last’ hetgeen impliceert dat derden (inclusief politieke partijen) geen juridische middelen ter beschikking staan om een volksvertegenwoordiger tot zetelafstand te dwingen. Artikel 50 van de Grondwet ten slotte bepaalt dat de Staten-Generaal het hele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Naast de indirecte grondwettelijke normering worden politieke partijen door verschillende *wettelijke* bepalingen genormeerd. Zo vallen zij – mits zij een verenigingsstructuur kennen – onder het algemene verenigingsrecht. Al met al ziet de Raad – gezien de reeds bestaande directe en indirecte (Grond-) wettelijke normering van politieke partijen – geen aanleiding om partijen ook nog eens expliciet een plaats te geven in de Grondwet.

¹⁰¹ Hendriks (2002).

Politieke partij is een ledenorganisatie. Politieke partijen behoren in essentie *ledenorganisaties* te zijn, waarbij de leden – maar ook donateurs – reële invloed kunnen hebben op de inhoud van het partijprogramma, de samenstelling van het partijbestuur en de samenstelling van kandidatenlijsten voor verkiezingen van vertegenwoordigende organen.

Subsidiëring op basis van aantal zetels én leden/donateurs. Gezien het belang van politieke partijen voor het goed functioneren van onze representatieve democratie, is overheidssubsidiëring gerechtvaardigd. De verdeelsleutel voor de verstrekking van overheidssubsidie moet uitgaan van twee criteria: het aantal zetels in de Tweede Kamer én het aantal leden en/of donateurs van de partij. Daarmee kan een partij laten zien geworteld te zijn in de samenleving, wat weer cruciaal is voor een goede vervulling van de rekruterings- en representatiefunctie.

Subsidiëring niet afhankelijk van interne partijorganisatie. Dat politieke partijen ten principale ledenorganisaties zijn, wil nog niet zeggen dat zij zich zelf per definitie als *vereniging* moeten organiseren. De Wet subsidiëring politieke partijen gaat nu nog wel van die verplichting uit. Hij omschrijft de politieke partij als een vereniging¹⁰², waarvan de aanduiding is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Nieuwe bewegingen zoals de PVV en Trots Op Nederland hebben vanwege de ledenvereiste dus geen recht op overheidssubsidie.¹⁰³ De Wet Subsidiëring politieke partijen zal naar verwachting in 2009 vervangen worden door de – meer omvattende – Wet financiering politieke partijen. In deze nieuwe wet zal – zo meent de Raad – in ieder geval moeten worden opgenomen dat niet alleen verenigingen met leden (en donateurs) maar ook bewegingen met alleen donateurs in aanmerking moeten komen voor overheidssubsidie. Daarbij dient wel de voorwaarde te gelden dat donateurs openbaar zijn geregistreerd en reële invloed kunnen hebben op in ieder geval de samenstelling van het partijbestuur, het politieke programma en de kandidatenlijst.

¹⁰² En om in aanmerking te komen voor overheidssubsidie dient deze vereniging minimaal duizend leden (met stemrecht!) te hebben. Het ledental wordt sinds 2005 meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de overheidssubsidie.

¹⁰³ En zij stellen daar ten principale ook geen prijs op. Als niet-ledenorganisaties hebben zij ook geen inkomsten uit contributies. Zij moeten dan ook drijven op giften en donaties. Overigens krijgen hun *parlementaire fracties* net als alle andere parlementaire fracties wel financiële ondersteuning van de overheid.

Een eigen regeling voor lokale politieke groeperingen. Door in de verdeel-sleutel gedeeltelijk uit te gaan van het aantal Kamerzetels, vallen lokale politieke groeperingen buiten de boot, terwijl zij in gemeenteraden een kwart van de zetels bezetten. Voor de kwaliteit van de lokale democratie is het daarom van cruciaal belang dat de raadsleden van deze lokale partijen op dezelfde wijze voor hun taak kunnen worden toegerust als raadsleden van landelijk georganiseerde partijen. De Raad meent daarom dat het rijk een aparte subsidieregeling moet creëren voor lokale groeperingen, bijvoorbeeld via de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen. (VPPG)

Geen limiet, wél openbaarheid en registratie. Dat particulieren en instanties bereid zijn een politieke partij te financieren kan eveneens een uiting zijn van de maatschappelijke worteling van een partij. De Raad meent daarom dat partijen ongelimiteerd giften moeten kunnen ontvangen. Daarvoor moet wel een belangrijke voorwaarde gelden: alle geldelijke bijdragen aan politieke partijen dienen te worden geregistreerd en openbaar gemaakt. De Raad verwacht dat transparantie zelfregulering stimuleert. Als media, burgers en andere betrokkenen te allen tijde zelf kunnen nagaan wie welk bedrag heeft gedoneerd, zullen partijen zorgvuldig en voorzichtig omgaan met omvangrijke giften van particulieren, bedrijven of branches met een duidelijke eigen agenda.

5.3

Aanbevelingen voor politieke partijen

Zonder ideologie en ‘partijdigheid’ geen democratie. Van essentieel belang is dat politieke partijen zich weer meer nadrukkelijk programmatisch en identiteitspolitiek profileren, zich weer meer herkenbaar opstellen als vertolker van bepaalde belangen, opvattingen, emoties, smaken en visies met betrekking tot de publieke zaak en van daaruit maatschappelijke vraagstukken agenderen en hun prioriteiten stellen. Politieke partijen moeten de neiging onderdrukken om op voorhand het politieke centrum en de politieke consensus op te zoeken om daarmee iedereen te vriend te houden, omdat zij daardoor op den duur voor niemand meer herkenbaar zijn en niemand meer aan zich zullen binden.

Op zoek naar nieuwe verbindingen. Op basis van hun (geprofileerde) programma zouden politieke partijen – meer dan tot nu toe het geval is – in volle openbaarheid nieuwe verbindingen aan kunnen gaan met aan hen ‘verwante’ en veelal op virtuele wijze opererende ‘nieuwe actiegroepen’ om programmapunten te realiseren. Op deze wijze kunnen politieke partijen hun verbinding met de samenleving versterken. Bovendien kunnen dergelijke bindingen bijdragen aan een scherpere profilering van politieke partijen die nu door de burgers vaak gezien worden als één pot nat (het beeld van ‘één-partijstaat Nederland’), en aan verdieping van het politieke en publieke debat.¹⁰⁴ Meer in het algemeen zouden politieke partijen, om hun band met de samenleving te versterken, werk moeten maken van het leggen van nieuwe verbindingen tussen de dragers van de formele, representatieve democratie, en de dragers van de niet-formele, alledaagse democratie van de *netroots* en de *grassroots*.

Voor de eertijds vanzelfsprekende relatie met vakbond, omroep, krant, kortom: de zuil, moet nu iets anders in de plaats komen. Daarvoor kunnen partijen meer dan zij nu doen de mogelijkheden van internet inzetten door *webcommunities* en virtuele actiegroepen op te zetten. Diezelfde middelen kunnen politieke partijen gebruiken om bijvoorbeeld wijken in steden aan zich te binden.

Naast territoriale, ook thematische afdelingen. Politieke partijen zijn nu geografisch georganiseerd met lokale en provinciale afdelingen. Een nieuwe verbinding kan worden opgezet door leden alsmede andere geïnteresseerde en betrokken kiezers ook rond thema’s en onderwerpen te mobiliseren. Politieke partijen kunnen aldus bijvoorbeeld een afdeling gezondheidszorg, cultuur of onderwijs opzetten.

Onderscheid maken tussen leden en donateurs. Veel mensen voelen zich wel verbonden met een politieke partij, maar worden geen lid omdat zij geen kans zien zich er actief voor in te zetten. Zij moeten de kans krijgen om hun verbondenheid vorm te geven door donateur te worden van een partij. Daarmee kunnen mensen zich financieel én mentaal binden aan een partij. Die partij kan donateurs het actieve stemrecht verlenen, terwijl leden daarnaast ook passief stemrecht bezitten.

Interne partijreferenda geven leden en donateurs actieve invloed. De Raad meent dat partijen met speciale ledenreferenda bij uitstek het instrument in handen hebben om hun actieve achterban direct bij de integratiefunctie te betrekken. Het zorgt er enerzijds voor dat een lidmaatschap en donateurschap van een partij aantrekkelijk wordt en anderzijds geeft het de vertegenwoordigers van een partij in parlement, Staten of gemeenteraad meer legitimiteit bij de vervulling van de representatiefunctie.

¹⁰⁴ Zie voor een nadere uitwerking van deze gedachte: Kalma (2001).

Lijsttrekker, kandidatenlijst en voorzitter door leden en donateurs gekozen. Daarnaast geldt dat diezelfde betalende achterban van partijen uiteraard ook een actieve stem moeten hebben bij de keuze van de mannen en vrouwen die de partij naar buiten vertegenwoordigen.

Directe en actieve communicatie naar achterban. Politieke partijen dienen zich volop in te zetten om hun opstelling, werkwijzen en standpunten te communiceren naar hun leden, donateurs en bredere (potentiële) achterban. Partijen investeren nu veel in het contact met hun leden. Via (digitale) nieuwsbrieven, ledenkranten en alleen voor leden toegankelijke *websites* pogen zij hun kader bij de partij te betrekken.

Voor de communicatie met (potentiële) kiezers zijn partijen nu veelal afhankelijk van intermediaire media, zoals kranten, radio, tv en internet. Die afhankelijkheid maakt hen en de representatieve democratie kwetsbaar, omdat degelijke en inhoudelijke verslaggeving steeds minder vanzelfsprekend is geworden. Het is daarom de uitdaging voor politieke partijen ook buiten die traditionele intermediaire actoren om hun (potentiële) achterban te bereiken. De nieuwe ict-middelen bieden daarvoor alle mogelijke ruimte.

Gerichte scouting, selectie en scholing van kandidaten. Met het afkalvende ledenbestand dienen politieke partijen de scouting, selectie en scholing van kandidaten voor vertegenwoordigende functies te professionaliseren. Partijen hebben geen ruime keus meer. Bovendien is jarenlange trouwe dienst als bestuurslid of bezorger van het partijblad geen afdoende criterium meer voor doorstroming naar een vertegenwoordigende functie. Kortom: partijen moeten een professionele HRM-functie opzetten. Ze dienen ook het lef te hebben om daarbij niet-gebaande paden te betreden door bijvoorbeeld ook mensen te benaderen die (nog) geen lid of donateur zijn.

Geraadpleegde literatuur

Ankersmit, F., *Aesthetic Politics*, Stanford, 1996.

Ankersmit, F., De hedendaagse politieke partij. Van representatie van de kiezer naar zelf-representatie, in: *Jaarboek 2000*, Groningen, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 2001, p. 8-19.

Baakman, N., De nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen, in: *Jaarboek 2003*, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen, 2004, p. 173-197.

Baakman, N.A.A., De witte reus van Den Haag; over politieke benoemingen en de Raad voor het openbaar bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 1, p. 53-63.

Bartolini, Stefano & Peter Mair, Challenges to contemporary political parties, in: Larry Diamond & Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore/London, 2001, p. 327-344.

Becker, Frans e.a. (red.), *Politieke partijen op drift*, Amsterdam, 2003.

Becker, Frans & René Cuperus, De partijpolitieke paradox. Partijen tussen onmacht en almacht, in: Frans Becker e.a. (red.), *Politieke partijen op drift*, Amsterdam, 2003.

Bentham van den Berg, G. van, Het verval van een politieke partij, in: *Socialisme & Democratie*, 1981, nr. 4.

Berg, Joop van den, Provincie heeft de stad verslagen, in: *NRC Handelsblad*, 23 november 2006.

Berg, Esther van den & Joep de Hart, *Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, september 2008.

Beus, Jos de, *Een primaat van politiek*, Amsterdam, 2001.

Beyme, Klaus von, *Parteien in westlichen Demokratien*, München, 1982.

Boogers, Marcel, Lokale legitimiteit: de politieke partij als missing link, in: E.M.H. Cornelissen, P.H.A. Frissen, S. Kensen & T. Brandsen (red.), *Betoverend bestuur. Legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid*, Den Haag, 2007.

Bovens, M.A.P. & A.M.B. Michels, Politiek zonder partij: een gedachte-oefening, in: G.M.A. van der Heijden & J.F. Schrijver (red.), *Representatief en participatief. Dubbele democratie*, Delft, 2002.

Bovens, Mark & Anchrith Wille, Politiek vertrouwen langs de meetlat, in: *Socialisme & Democratie*, 2008, nr. 10, p. 32-43.

Brug, Wouter van der, *Een crisis van de partijdemocratie?*, Amsterdam, 2007.

Burgerforum Kiesstelsel, *Met één stem meer keus*, Den Haag, december 2006.

Casa-Zamora, Kevin, *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*, Colchester, ECPR Press, 2005.

Commissie 'Positie wethouders en raadsleden', *Van werklast naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*, VNG, Den Haag, mei 2008.

Commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat', *Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen*, Den Haag, 13 februari 2008.

Cross, William, *Political Parties*, Vancouver, 2004.

Dalton, Russell J. & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, 2000.

Diamond, Larry & Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore/London, 2001.

Donk, Wim van de, Bewegingen tussen burger en staat. Over nieuwe kansen voor de postmoderne netwerkpartij, in: Arnold Jonk & Geke van Velzen (red.), *De politieke partij in de netwerksamenleving*, Stichting Het Expertisecentrum, papernote nr. 11, Amsterdam, 2002, p. 45-53.

Doorn, J.A.A. van, Herfsttij der democratie. Over de huidige malaise in de Nederlandse politiek, in: J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen* (samengesteld en ingeleid door Jos de Beus en Piet de Rooy), Amsterdam, 2009, p. 475-518.

Duverger, Maurice, *Political Parties. Their organization and activity in the modern state*, London, 1978 (oorspr. 1951).

Duyvendak, Jan Willem & Menno Hurenkamp (red.), *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam, 2004.

- Elchardus, Mark, *De dramademocratie*, Tielt, 2002.
- Elzinga, D.J., *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen, 1982.
- Elzinga, D.J., *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer, 1997.
- Elzinga, D.J., Politieke partijen dienen een minimum aan interne partijdemocratie te bezitten: pro en contra, in : *Ars Aequi*, nr. 7/8, juni 2008, p. 422-423.
- Farrell, David M. & Paul Webb, Political Parties as Campaign Organizations, in: Russell J. Dalton & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, 2000.
- Giesen, Peter, De kiezer zweeft in vaste banen, in: *de Volkskrant*, 16 februari 2006.
- Hendriks, F., Representatieve politiek in de netwerksamenleving. Problemen en perspectieven, in: *Bestuurskunde*, 2002, nr. 7, p. 266-278.
- Hendriks, F., Vertrouwen op niveau. Over het onbehagen in de politieke cultuur, in: *Bestuurskunde*, 2003, nr. 3, p. 115-122.
- Hendriks, Frank, *Reinheid en democratie. Over de zin van hervorming en de waarde van vergelijking*, Utrecht, 2005.
- Hendriks, Frank, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam, 2006.
- Hendriks, Frank, Vitale democratie: naar vernieuwing van een traditie, in: E.M.H. Cornelissen, P.H.A. Frissen, S. Kensen & T. Brandsen (red.), *Betoverend bestuur. Legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid*, Den Haag, 2007.
- Höhn, Sebastian, *Die Parteiendemokratie in der Krise? Politische Entfremdung und Parteienverdrossenheit in der Bundesrepublik*, Universität Hamburg, 2006.
- Holsteyn, J.J.M. van & J.M. den Ridder, *Alles blijft anders. Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21^e eeuw*, Amsterdam, 2005.
- Holsteyn, Joop van & Josje den Ridder, Verandering in continuïteit. Houdingen en gedragingen van Nederlandse kiezers, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 3, p. 39-47.
- Houtman, Dick, Peter Achterberg & Jan Willem Duyvendak, Rechtse partijen pleiten voor individuele vrijheid en laten links sprakeloos achter, in: *NRC Handelsblad*, 27 september 2008.

Jong, Pieter de, Steeds hetzelfde liedje: Nico Baakman over 'politieke benoemingen', in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 2, p. 59-64.

Kabinetsstandpunt over rapport 'Hart voor de publieke zaak' van de Nationale conventie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 184, nr. 14.

Kabinetsstandpunt over advies Burgerforum Kiesstelsel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 184, nr. 20.

Kalma, P., Politieke partijen en de civil society. Een onderbelicht representatieprobleem, in: *Jaarboek 2000*, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen, 2001, p. 101-114.

Katz, Richard S. & Peter Mair (eds.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, 1995a.

Katz, Richard S. & Peter Mair, Changing models of party organisation and party democracy. The emergence of the cartel party, in: *Party Politics*, 1995b, nr. 1, p. 5-18.

Kemenade, J.A. van, Een partijloze democratie?, in: J.A. van Kemenade, *Democratie als opgave*, 's-Gravenhage, 2002.

Kok, W., *We laten niemand los*, Dr. J.M. den Uyl-lezing, 11 december 1995.

Koole, R.A. (red.), *Het belang van politieke partijen*, Groningen, 1984.

Koole, R., *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland, 1960-1990*, Utrecht, 1992.

Koole, Ruud, *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*, Utrecht, 1995.

Koole, R.A., Lijsttrekkersverkiezingen in Nederlandse politieke partijen, in: *Beleid & Maatschappij*, 2006, nr. 4.

Koole, R.A., *Politiek en tegenpolitiek in de Nederlandse democratie. Politici, journalisten en wetenschappers in de ban van het populisme*, Leiden, 8 december 2006.

Koole, Ruud, Beweging is net zo goed politieke partij. Ledenpartijen zijn beter voor de democratie dan partijen zonder leden, in: *NRC Handelsblad*, 31 oktober 2007.

Koole, Ruud, Nieuwe regels voor politieke financiën, in: *Socialisme & Democratie*, 2008, nr. 7/8, p. 46-59.

Koole, R.A., J.J.M. van Holsteyn & J.A. Elkink, *Rekrutering en representatie in een representatief bestel. Bevindingen van een empirisch onderzoek onder leden en kiezers van CDA, D66, PvdA en VVD*, Leiden, 1 mei 2000.

Korsten, A.F.A., *De politieke partij van de toekomst. Vier scenario's voor een politieke partij* (intern manuscript).

Korsten, Arno & Peter de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*, 's-Gravenhage, 2006.

Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, Deventer, 2001.

Kuperus, Marike, *De vereniging op survival. Overlevingsstrategieën voor hedendaagse verenigingen*, Amsterdam, 2007.

LaPalombara, Joseph, Reflections on political parties and political development, four decades later, in: *Party Politics*, 2007, nr. 2, p. 141-154.

Lloyd, John, *What the media are doing to our politics*, London, 2004.

Lucardie, Paul, Partijen in de penarie, in: J.M. Reijntjes & H.C.G. Spoormans (red.), *Zijn politici te koop? Over de financiering van politieke partijen*, Deventer, 2003.

Mair, P., Political parties, popular legitimacy and public privilege, in: *Western European Politics*, 1995, nr. 3, p. 40-57.

Manin, Bernard, *The principles of representative government*, Cambridge, 1997.

Michels, Robert, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Stuttgart, 1989 (oorspr. 1911).

Middelaar, Luuk van, De democratie kan zonder ideologie, in: *NRC Handelsblad*, 21 december 2002.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Politieke partijen zijn onmisbaar, maar moeten wel veranderen. Eindrapport focusgroepen*, Den Haag, januari 2006a.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag, 2006b.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De staat van onze democratie 2006*, Den Haag, 2006c.

Mouffe, Chantal, *On the Political*, London/New York, 2005.

Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21^e eeuw*, Den Haag, september 2006.

Norris, P. (ed.), *Critical Citizens. Global support for democratic governance*, Oxford, 1999.

Offerlé, Michel, *Les partis politiques*, Paris, 2006.

Oerlemans, Jacques, Eén-partijstaat Nederland, in: *NRC Handelsblad*, 14 februari 1990.

Ostrogorski, Moisei, *La démocratie et les partis politiques*, Paris, 1979 (oorspr. 1902).

Praag, Philip van, Partijen in de mediocratie, in: Frans Becker e.a. (red.), *Politieke partijen op drift*, Amsterdam, 2003.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica*, Den Haag, januari 2003.

Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag, oktober 1998.

Raad voor het openbaar bestuur, *Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie*, Den Haag, augustus 2003.

Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, december 2004.

Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag, september 2005.

Raad voor het openbaar bestuur, *Benoemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel*, Den Haag, juli 2006.

Raad voor het openbaar bestuur, *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, Den Haag, april 2007.

Reijntjes, J.M. & H.C.G. Spoorans (red.), *Zijn politici te koop? Over de financiering van politieke partijen*, Deventer, 2003.

Sartori, Giovanni, The Party Effects of Electoral Systems, in: Larry Diamond & Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore/London, 2001.

- Savater, Fernando, *De moed om te kiezen. Een filosofie van de vrijheid*, Utrecht, 2005.
- Scarrow, Susan E. (ed.), *Perspectives on Political Parties. Classic Readings*, New York, 2002.
- Schmitter, Ph.C., Parties Are Not What They Once Were, in: Larry Diamond & Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore/London, 2001.
- Schutte, Gert, Partijen in beweging, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 1.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2007*, Den Haag, september 2007.
- Spoormans, H.C.G., De veranderende wereld van politieke partijen en hun financiën, in: J.M. Reijntjes & H.C.G. Spoormans (red.), *Zijn politici te koop? Over de financiering van politieke partijen*, Deventer, 2003.
- Stoker, Gerry, *Why Politics Matters. Making Democracy Work*, Houndmills, 2006.
- Strøm, Kaare, Parties at the Core of Government, in: Russell J. Dalton & Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, 2000.
- Tonkens, Evelien, Partijlidmaatschap als burgerplicht, in: *de Volkskrant*, 24 oktober 2007.
- Toonen, Th. & F. Hendriks, Schikken, plooiën en de kwaliteit van het openbaar bestuur, in: F. Hendriks & Th. Toonen (red.), *Schikken en plooiën*, Assen, 1998, p. 219-235.
- Tromp, Bart, *De wetenschap der politiek. Verkenningen*, Leiden, 1995.
- Tromp, Bart, Partijlidmaatschap, politiek en bestuur: enkele kanttekeningen, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 2, p. 64-67.
- Veld, Roel in 't, *De vloek van succes. Over de ontwikkeling van de democratie*, 2007.
- Velde, H. te, Personalisering van de politiek, in: Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, december 2004.

Veldkamp, *Jonge burgers en democratie. Kennis, houding en vaardigheden*, Amsterdam, juni 2007.

Voerman, G., Politieke partijen en belangengroepen, in: J.W. van Deth & J.C.P.M. Vis (red.), *Burger en politiek*, Leiden, 1992, p. 77-92.

Voerman, Gerrit (red.), *Politiek zonder partijen? Over de horizon van de partijpolitiek*, Amsterdam, 1994.

Voerman, Gerrit, De politieke partij tussen staat en maatschappij, in: J.W.M. Engels & M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Staatsrechtconferentie 2003, Rijksuniversiteit Groningen, Deventer, 2004, p. 37-60.

Voerman, Gerrit & Marcel Boogers, *Rekrutering door politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen. Problemen en perspectieven*, Groningen/Tilburg, 2006.

Wansink, Hans, *De erfenis van Fortuyn. De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Amsterdam, 2004.

Webb, P., D. Farrell & I. Holiday, *Political parties in advanced industrial democracies*, Oxford, 2002.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering, nr. 63, Den Haag, 2002.

Bijlage I

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Advies Code goed openbaar bestuur december 2008
- Advies wetgeving openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) september 2008
- Beter besturen bij rampen juli 2008
Een passende verantwoordelijkheidsverdeling bij rampenbestrijding en crisisbeheersing
- Besturen over grenzen mei 2008
Opgave voor alle bestuurslagen
- Bevolkingsdaling maart 2008
Gevolgen voor bestuur en financiën
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Informatie: grondstof met toekomstwaarde maart 2008
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor cultuur*)
- Wetsvoorstel veiligheidsregio's december 2007
- De gedifferentieerde eenheidsstaat mei 2007
Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur
- Open huishouding van de provincie februari 2007
- Brief aan de kabinetsformateur januari 2007
Vertrouwen in bestuur vergroten
- Sociale preventie november 2006
Bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid
- Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurders september 2006
en ambtenaren
- Bestuur op maat november 2006
Advies over middenbestuur
- Benoemingen in het openbaar bestuur juli 2006
Transparant, onderbouwd en functioneel

- Verschil moet er zijn
Bestuur tussen discriminatie en differentiatie april 2006
- De burgemeester van de provincie?
Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan maart 2006
- Natuurlijk gezag. Een bestuurlijk model voor de Waddenzee december 2005
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Wadden*)
- Tussen oorlog en vrede oktober 2005
Kader voor een balans tussen vrijheidsrechten en veiligheid
- Over de staat van de democratie september 2005
Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek
- Autonoom of automatisch? augustus 2005
Advies over gemeentelijke autonomie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Niet teveel gevraagd! juni 2005
Een analyse van Kamervragen
- Nationale coördinatie van EU-beleid: december 2004
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport 'Een herkenbare staat' december 2004
van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige juli 2004
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg*)
- Commentaar op het rapport 'De Schaduwmacht' juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004
Reactie op 'Naar een sterker parlement'

- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken
- Veiligheid op niveau, februari 2003
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002
Benchmarken in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar april 2002
lokale verantwoordelijkheid
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek maart 2002
en samenleving
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten december 2001
van integraal waterbeleid
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001

- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999

- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Verslag van de zesde Rob-lezing
Herwaardering van professionals, maar hoe? november 2008
- Herwaardering van professionals, maar hoe? november 2008
- Werkprogramma 2009 september 2008
- Jaarverslag 2007 mei 2008
- Verslag van de vijfde Rob-lezing
Tussen kosmopolitisme en provincialisme november 2007
- Werkprogramma 2008 november 2007
- R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen april 2007
Binnenhof van binnenuit, Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie
- Jaarverslag 2006 april 2007
- Standpunt ten aanzien van Commissie Versterking Randstad
Eén Randstadprovincie zal bestuurlijke tegenstellingen verscherpen
(commissie Kok) januari 2007
- A.F.A. Korsten & P.J.M. de Goede (red.) december 2006
Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur
- Verslag van de vierde Rob-lezing november 2006
Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur
- Werkprogramma 2007 november 2006
- Jaarverslag 2005 juni 2006
- Verslag van de derde Rob-lezing november 2005
Democratie tussen rationaliteit en spiritualiteit
- Verslag invitational conference juni 2005
Adviseren aan de andere overheid
(samen met de RVZ)
- Jaarverslag 2004 april 2005

- Verslag van de tweede Rob-lezing
Integratie en differentiatie in de Europese Unie februari 2005
- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium,
26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003
Grondwet en openbaar bestuur november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing
Crisis en vernieuwing november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,
Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000

- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



Bijlage III

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter: De heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**
Minister van Staat
- Plv. voorzitter: Mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**
Oud-lid van de Tweede Kamer en voormalig voorzitter
van stadsdeel Centrum, Amsterdam
- Leden: De heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**
Burgemeester van Hengelo
- De heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**
Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht
- De heer **drs. P.A. Lankhorst**
Adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg
- Mevrouw **drs. W.M.C. Möhring MMC**
Partner bij Boer&Croon Executive Managers
- De heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**
Hoogleraar Veiligheid en Recht aan de Universiteit Leiden
- De heer **drs. C.J.N. Verstedden**
Oud-griffier van de provincie Noord-Holland
- Mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland en tevens
lid van de Raad voor de financiële verhoudingen
- De heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije
Universiteit
- Waarnemend lid: De heer **mr. M.A.P. van Haersma Buma**
Dijkgraaf van Delfland en tevens voorzitter van de Raad
voor de financiële verhoudingen
- Tijdelijk lid: Werkgroep Democratie
De heer **prof. dr. F. Hendriks**
Hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg

Secretaris: De heer **dr. C.J.M. Breed**

Rob

