

Hoewel politieke partijen niet meer zijn weg te denken uit de parlementaire democratie, hebben liberalen altijd enige ambivalentie gevoeld jegens het verschijnsel politieke partij. Zij vreesden namelijk dat hiërarchisch geleide organisaties zich zouden wringen tussen volksvertegenwoordigers en hun kiezers. Tegelijkertijd hoopten zij dat, via de politieke partij, de strijd in het parlement zich weer op beginselen zou richten.

Beginselen en personen zijn de twee rode draden in dit geschrift over de toekomst van de partijdemocratie. Daarin wordt nadrukkelijk gekozen voor de politieke partij als 'een vereniging van gelijkgezinde staatsburgers tot behartiging van het volksbelang naar hun eigenaardige zienswijze'. Het verenigingsaspect van partijen komt uitgebreid ter sprake. Wat hebben partijen (potentiële) leden te bieden? Voor mensen die een politieke loopbaan ambiëren, spreekt het voordeel van het partijlidmaatschap vanzelf, maar een vitale partij moet zich ook aantrekkelijk maken voor mensen zonder bestuurlijke ambities. Ter bevordering van de interne partijdemocratie en een vrij en inhoudelijk debat doen de opstellers van dit geschrift voorstellen om de invloed van partijleden op verkiezingsprogramma's en concept-kandidatenlijsten te vergroten. Bovenal hebben de auteurs zich afgevraagd hoe partijen dienstbaar aan burgers kunnen zijn. Mede daarom bepleiten zij een verlaging van de voorkeursdrempel, zodat kandidaat-volksvertegenwoordigers zich minder op de partijtopy en meer op de kiezers en gewone partijleden zullen richten. Daarnaast wordt gekeken naar de rol van het internet, (sociale) media, de rol opvattingen van Tweede Kamerleden en het kiesstelsel.

DE PLICHT DER POLITIEKE PARTIJEN

Kiezers, partijleden en politici in een
open partijdemocratie

Mark van de Velde (scribent), Joost van den Akker,

Caspar van den Berg, Patrick van Schie en Herbert Zilverentant



De plicht der politieke partijen

Kiezers, partijleden en politici in een
open partijendemocratie

Mark van de Velde (scribent), Joost van den Akker, Caspar van den Berg,
Patrick van Schie en Herbert Zilverentant



Prof.mr. B.M. Teldersstichting
Den Haag, 2013

Prof.mr. B.M. Teldersstichting

Koninginnegracht 55a

2514 AE Den Haag

Telefoon (070) 363 1948

E-mail: info@teldersstichting.nl

www.teldersstichting.nl

Op de omslag is de definitie van een politieke partij door Robert Fruin (1823-1899) weergegeven, een haast woordelijke vertaling van Edmund Burkes beroemde omschrijving uit 1770.

Copyright © 2013 Teldersstichting – Den Haag

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Zetwerk en druk: Oranje/Van Loon B.V.

ISBN/EAN: 978-90-73896-60-4

Trefwoorden: democratisering, politieke partijen, liberalisme

Prijs: € 19,50

Voorwoord

Het (voort)bestaan van politieke partijen houdt de gemoederen voortdurend bezig. ‘Must there then always be parties?’, vroeg de liberale historicus en politicus James Bryce zich af. Bij wijze van antwoord somde hij een aantal utopische omstandigheden op waarin partijen overbodig zijn, om die vervolgens af te doen als een ‘flight in a thin air so far above the surface of this planet’. Terloops nam hij nog even een academische beroepsgroep op de hak: ‘Political philosophers have incessantly denounced party, but none seems to have shown how they can either be prevented from arising or eliminated when they exist.’¹ Aldus Bryce in 1921, die net als Alexis de Tocqueville een rondreis door de Verenigde Staten had gemaakt om het land en zijn politieke instellingen te bestuderen en er aan het begin van de twintigste eeuw werkte als Brits ambassadeur.

Twintig jaar later stelde professor Telders, leider van de Liberale Staatspartij, zich dezelfde vraag. Heeft Nederland nog partijen nodig of is het zonder hen beter af? Hoewel Telders niet blind was voor de feiten van politieke partijen, gaf hij in zijn opstel *De plicht der politieke partijen* een resoluut antwoord: ‘De politieke partijen zijn geen onkruid in het hof der Nederlandse natie, zij zijn gewassen, die daarin hunne eigen plaats hebben en behooren te behouden, ook al zou hun hier en daar eene operatie met het snoeimes geen kwaad doen. Wie de politieke partijen plotseling zoude afschaffen, verschaft daarmede niet meer licht en lucht aan andere thans onderdrukt gewaande gewassen, maar schept een leegte welke zonder den minste twijfel door allerlei “onkruid”, mastklimmers en avonturiers, zoude worden gevuld.’²

Ook de opstellers van dit geschrift twijfelen niet aan de noodzaak van politieke partijen, maar snoeien de topzware partij wel terug, zodat kiezers, *grassroots supporters* en onafhankelijke volksvertegenwoordigers wat meer lucht krijgen. Politieke partijen moeten weer dienstbaar worden aan de burger. Daartoe doen de auteurs diverse aanbevelingen betreffende de interne partijdemocratie, de invloed van kiezers op de personele samenstelling van de Tweede Kamer, en de communicatie tussen kiezers, partijleden en politici.

Tijdens het laatste najaarscongres van de VVD, in november 2012, zei VVD-voorzitter Benk Korthals dat ‘de rol van politieke partijen in de huidige samenleving (...) nadere beschouwing en gedegen gedachtenvorming’ verdiende in 2013. Het doet het curatorium buitengewoon veel genoegen dat een werkgroep van de Teldersstichting een gedegen beschouwing over dit belangrijke onderwerp heeft voortgebracht. Wij hopen dat dit geschrift gelezen zal worden als een welkome

¹ Viscount James Bryce, *Modern Democracies* (deel 1), New York, 1921, hoofdstuk XI: Party (www.oll.libertyfund.org).

² Benjamin Marius Telders, ‘De plicht der politieke partijen’, in: *Verzamelde geschriften van Prof. Mr. B.M. Telders* (deel V), 's-Gravenhage, 1947, pp. 209-211, p. 211.

bijdrage aan het ontluikende debat in de VVD – en daarbuiten – over de toekomst van de partijendemocratie.

Zulke debatten zijn natuurlijk eerder gevoerd. Daarin lag echter te vaak de nadruk op ontwikkelingen die zich buiten de politieke partijen om afspeelden, maar die voor partijen wel grote gevolgen hadden, zoals secularisering, individualisering en ontzuiling. De winst van het voorliggende geschrift is dat het niet blijft steken in (valse) nostalgie naar de vervlogen tijden van de massapartij. Liberalen zijn sowieso minder enthousiast over dat tijdvak dan sociaal-democraten en christendemocraten, omdat zij blij zijn dat de sociaal-economische en religieuze achtergrond en omgeving van veel kiezers niet langer een zwaar stempel drukken op hun politieke overtuiging. In plaats van te benadrukken wie ze zijn, laten burgers tegenwoordig in het stemhokje vooral blijken wat ze vinden – een ontwikkeling die goed aansluit bij het liberale denken over politieke vertegenwoordiging. Daarnaast vertroebelde de gerichtheid op brede maatschappelijke ontwikkelingen de blik op de interne partijorganisatie. Natuurlijk moeten politieke partijen trachten om meer aansluiting te krijgen bij ‘de samenleving’, maar is het juist daarom niet van het grootste belang om allereerst degenen die zich reeds bij een partij hebben aangesloten beter bij de partij te betrekken? Het curatorium is daarom blij dat de werkgroep ruim aandacht besteedt aan de rol en positie van gewone partijleden en aanbevelingen doet ter verlevendiging van de interne partijdemocratie. Dat wil niet noodzakelijk zeggen dat de leden van het curatorium zich allen achter elke aanbeveling scharen. Zoals bij de Teldersstichting gebruik is, geldt ook nu dat het geschrift de boodschap van de werkgroep is.

Namens het curatorium van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting
Frans Engering
mei 2013

Dankwoord

Tijdens het schrijven van dit rapport hebben de leden van de werkgroep ruimschoots gebruikgemaakt van de kennis en ervaring van anderen. De werkgroep wil graag de volgende personen bedanken met wie zij gesprekken heeft gevoerd: Eric Balemans (voormalig Tweede Kamerlid, lid Provinciale Staten Utrecht), mw. Ybeltje Berckmoes-Duindam (Tweede Kamerlid), Patrick van Domburg (wethouder Zoetermeer), Marc Rosier (VVD-fractievoorzitter Zoetermeer) en Frans Weisglas (voormalig Tweede Kamerlid en oud-voorzitter van de Tweede Kamer). Daarnaast is de werkgroep dank verschuldigd aan een tweetal personen met wie meermalen uitvoerig van gedachten gewisseld is: Gert-Anne van Pruissen (Kamercentrale Haarlem) en Patrick Mikkelsen (oud-woordvoerder KPN). De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het geschrift ligt uiteraard geheel bij de leden van de werkgroep en niet bij de gesprekspartners.

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Dankwoord	III
Inhoudsopgave	V
1. Samenvatting en aanbevelingen	1
2. Inleiding	17
2.1 Partij-en-democratie	17
2.2 Opbouw van het geschrift	22
3. Vertrouwen op cijfers?	25
3.1 Tevredenheid met democratie en politiek	25
3.2 Vertrouwensverschillen tussen landen	28
3.3 Grotere schommelingen	30
3.4 Hoger opgeleid, meer vertrouwen	31
3.5 Politieke participatie: opkomst en partijlidmaatschap	34
3.6 Conclusie	38
4. Inhoudelijke en demografische profielen van partijleden en kiezers	41
4.1 Wie zijn ze...	41
4.2 ...en wat vinden ze?	45
4.3 Politieke voorkeuren van VVD-stemmers en VVD-leden	47
4.4 Conclusie	51
5. De evolutie van politieke partijen en hun functies	53
5.1 Crisisdenken	53
5.2 Namens de partij: rekrutering en selectie	57
5.3 Belangen en beginselen	63
5.4 Communicatie met de kiezers	74
5.5 Conclusie	80
6. Tussen kiezer en Kamer: partijvorming in liberaal perspectief	83
6.1 Democratische theorie en politieke praktijk	83
6.2 Visies op het algemeen belang	85
6.3 Nederlandse liberalen over partij en politiek	90
6.4 Politieke minderheden	96
6.5 Conclusie	99

7. Filosofen in actie	101
7.1 Rolopvattingen van Nederlandse parlementariërs	103
7.2 Cohesiebevorderende factoren	107
7.3 Namens het volk en namens de kiezers	109
7.4 Fractiemandaat	111
7.5 Kiesstelsels en het (stem)gedrag van volksvertegenwoordigers	115
7.6 Kandidaatstellingsprocedures en persoonlijke verkiezingscampagnes	120
7.7 Conclusie	123
8. Partijvernieuwing: (de)centralisering en interne democratie	125
8.1 Voortgaand ledenverlies van de traditionele partijen	127
8.2 De VVD op de schop	131
8.3 Ledeninvloed op kandidatenlijsten en verkiezingsprogramma's van de VVD	133
8.4 Democratisering mislukt?	138
8.5 Conclusie	142
9. Van kandidaat tot Kamerlid: kiezers en de voorkeursstem	145
9.1 De invoering van de voorkeursdrempel	148
9.2 Discussie omtrent de verlaging van de voorkeursdrempel	154
9.3 De voorkeursstem in recente verkiezingen	156
9.4 Argumenten tegen verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel gewogen	158
9.5 Conclusie	168
10. Tussen opinie en overtuiging: politieke partijen, (nieuwe) media en opiniepeilingen	171
10.1 Politiek en media	172
10.2 Sociale media	183
10.3 Het hele verhaal	189
10.4 Opiniepeilingen	193
10.5 Conclusie	198

1 Samenvatting en aanbevelingen

Vandaag de dag kunnen we ons nauwelijks een partijloze democratie voorstellen. Er zijn ook in de twintigste eeuw wel landen en regio's geweest die geëxperimenteerd hebben met partijloze politieke vertegenwoordiging, maar vanuit liberaal-democratisch oogpunt was dat geen groot succes. Dat betekent niet dat de relatie tussen politieke partijen en democratie onproblematisch is. Integendeel, politieke partijen werden en worden door velen als een betreurenswaardige onvermijdelijkheid gezien daar het ideaal van directe democratie nu eenmaal niet eenvoudig is te verwezenlijken in politieke gemeenschappen groter dan een stadstaat. Maar ook bezielde voorstanders van de vertegenwoordigende democratie hadden – en hebben soms nog steeds – hun bedenkingen bij politieke partijen, als instituties die zich tussen de kiezer en de volksvertegenwoordiging hebben genesteld. In de beschrijvende politicologische literatuur worden partijen neergezet als kanalen waarlangs politieke voorkeuren van bevolkingsgroepen hun weg vinden naar beleid, maar in de politieke praktijk lijken partijen soms meer op zeesluizen waarvan de deuren slechts op een kier staan.

Dat liberale samenwerkingsverbanden aanvankelijk 'unie' of 'bond' werden genoemd, in plaats van 'partij', getuigt van de aarzelingen die vooral liberalen hadden bij verticaal geleide politieke organisaties, maar ook zij konden uiteindelijk geen weerstand bieden aan de beweging naar een strakker geleide en goedgeorganiseerde massapartij. Nog geen eeuw geleden werd door diverse denkers over politiek en democratie wantrouwig naar massapartijen gekeken, maar ironisch genoeg werd met het vorderen van de twintigste eeuw de 'crisis van de democratie' juist gekoppeld aan de neergang van de massapartij. Symptomen van die crisis zouden bestaan uit toenemende burgerlijke ontevredenheid over het functioneren van de democratie en afnemend vertrouwen in politici, politieke partijen en het parlement; krimpende ledenaantallen van politieke partijen, waardoor de demografische en inhoudelijke representativiteit van het parlement wordt aangetast; en een zwevend, gefragmenteerd electoraat dat zich niet langer bij voorbaat aangetrokken voelt tot een bepaalde politieke partij of ideologie en bij verkiezingen vaker verstek laat gaan.

Vanuit liberaal perspectief zijn sommige zogenaamde crisisverschijnselen welkom, want ze behoren ten dele bij positieve maatschappelijke veranderingen, zoals individualisering, secularisatie en ontzuiling, waarop politieke partijen (gelukkig) nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. Maar dat is slechts de helft van het verhaal. De partijendemocratie is voor een deel ook het resultaat van welbewust ontwerp. Het kiesstelsel, de evenredige vertegenwoordiging, de voorkeursdrempel, interne partijdemocratie, ideologische profilering – het zijn allemaal krachten die vormgeven aan de partijendemocratie en waarop partijen, individueel of gezamenlijk, grote invloed (kunnen) uitoefenen. Daarnaast dwingt een met opzet ledenloze partij als de PVV ledenpartijen om na te denken over de vraag welke toekomst zij

als ledenorganisaties hebben. Wat heeft een partij nog aan haar leden en, belangrijker nog, wat hebben leden nog aan hun partij?

Deze en andere vragen speelden zowel bij het hoofdbestuur van de VVD als bij de Teldersstichting. Het was dus geen verrassing dat het hoofdbestuur het voornemen van de Teldersstichting om studie te verrichten naar de toekomst van de partijendemocratie warm onthaalde en haar aanmoedigde om ‘out of the box’ te denken. Desondanks blijven wij in dit geschrift binnen de kaders van de vertegenwoordigende democratie, niet alleen omdat een alternatieve staatsvorm zich lastig laat indenken, maar ook omdat wij in beginsel een voorkeur hebben voor een vertegenwoordigende democratie die wordt gestut door ledenpartijen. Daarom bekijken wij in dit rapport het verschijnsel politieke partij nadrukkelijk ook vanuit het perspectief van (potentiële) leden. Hoe kan een politieke partij weer aantrekkelijk worden, vooral ook voor mensen die wel belangstelling hebben voor politiek maar geen belang bij een politieke carrière? Daarnaast hoopt de Teldersstichting met een nuchter rapport een bijdrage te kunnen leveren aan de gedachtevorming die ongetwijfeld ook in andere gremia van de VVD zal plaatsvinden.

Algemene aanbeveling

Wij hebben het vraagstuk van de toekomst van de partijendemocratie bovenal benaderd vanuit de gedachte: ‘wat hebben partijen (potentiële) leden te bieden?’ Dat past bij het liberale uitgangspunt van individuele burgers die centraal staan. Ook partijen zouden er goed aan doen (potentiële) leden niet zozeer instrumenteel te benaderen, met overwegingen als: hoe halen we zo veel mogelijk leden en daarmee contributie binnen of hoe winnen we via leden meer kiezers? Partijen zouden vanuit het perspectief van burgers moeten redeneren: waarom zou ik lid worden van een politieke partij? Voor mensen die een politieke loopbaan ambiëren, spreekt het voordeel van het partijlidmaatschap vanzelf, maar een partij kan zich door een levendige interne democratie en debatten zonder taboes ook voor anderen aantrekkelijk maken. Dat kan alleen als het bestuur zich dienstbaar opstelt jegens de leden. Ter versterking van de ledendemocratie doen wij op de navolgende pagina’s enkele aanbevelingen van meer specifieke aard.

Dit geschrift valt in grofweg twee delen uiteen. In de eerste drie hoofdstukken na de inleiding concentreren we ons op een aantal ontwikkelingen die vaak worden gezien als crisisverschijnselen van de partijendemocratie; ze zijn reeds kort aangestipt. De daaropvolgende hoofdstukken behoren bij het tweede, meer normatieve en op het liberalisme georiënteerde deel van dit geschrift. Na een korte schets van het liberale denken over politieke partijen (hoofdstuk zes) maken we een rondgang langs diverse actoren in de vertegenwoordigende democratie: politici (hoofdstuk zeven), partijleden (hoofdstuk acht) en kiezers (hoofdstuk negen). Het tiende hoofdstuk, ten slotte, brengt de communicatiepiramide ter sprake waarin politici, partijleden en kiezers met elkaar in contact staan via oude en nieuwe (sociale) media.

Vertrouwen op cijfers

Alvorens ons te richten op de toekomst van de politieke partij, plaatsen we in hoofdstuk drie het vertrouwen van Nederlanders in de democratie in het algemeen en in politieke instellingen in het bijzonder in een langetermijnperspectief. Ondanks alarmerende berichten in de media zijn Nederlanders de afgelopen jaren niet structureel ontevredener geworden over het functioneren van de democratie. Voor zover van een trend gesproken mag worden, kan worden gezegd dat vanaf eind jaren tachtig het aandeel van de bevolking dat tevreden is over de democratie structureel 10 procent hoger ligt dan in de jaren zeventig en tachtig.

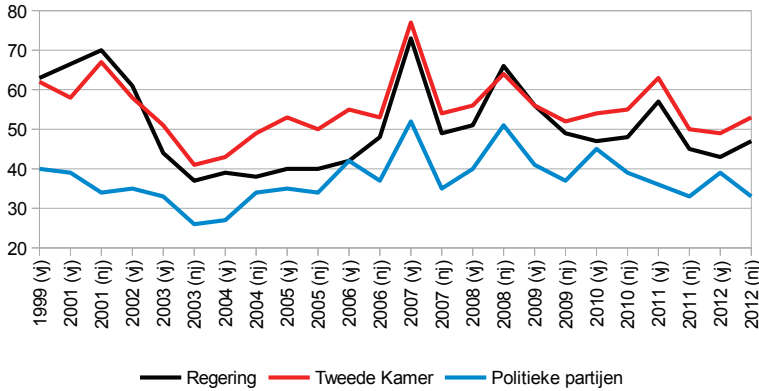
Kijkend naar politiek vertrouwen valt op dat het vertrouwen in politieke partijen constant lager is dan het vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer (figuur 1), maar dat de drie lijnen nagenoeg synchroon lopen. Ook hier geldt dat het niveau van politiek vertrouwen op de lange termijn vrij stabiel is. De vertrouwensdaling kort na de eeuwwisseling lijkt eerder het gevolg van groot ongenoegen over het kabinet-Balkenende I dan te zijn veroorzaakt door het roemloze einde van het kabinet-Kok II en de pijlsnelle opkomst van Pim Fortuyn.¹ De vrees is niet uitgekomen dat het vertrouwen van Nederlanders in hun politieke instellingen blijvend is beschadigd.

Een studie naar factoren die mogelijk van invloed zijn op het niveau van vertrouwen in het parlement laat zien dat de mate van corruptie, de proportionaliteit van het kiesstelsel en de lengte van de democratische traditie in een land 61 procent van de vertrouwensverschillen tussen Europese landen verklaren.² Nog eens 22 procent kan worden toegeschreven aan kenmerken van individuele burgers, zoals opleiding, inkomen en religieuze overtuiging. Hoogopgeleide, gelovige burgers met een hoog inkomen hebben meer vertrouwen in de politiek dan hun niet-religieuze medeburgers met een lager inkomen en een lagere opleiding – en het aandeel van deze burgertypen verschilt per samenleving. Tegen de verwachting in speelt het algehele niveau van economische ontwikkeling alsook de economische groei in het voorbije jaar in een land geen rol. Ook doet de mate van partijpolitieke fragmentatie in het parlement er niet toe.

¹ Mark Bovens en Anchrit Wille, 'Waar bleef het vertrouwen in de overheid?', *Bestuurskunde* 15 (4), 2006, pp. 50-64.

² Tom van der Meer, 'Politiek vertrouwen internationaal verklaard', in: SCP, *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008*, Den Haag, 2009, pp. 94-112.

Figuur 1
Politiek vertrouwen 1999-2012 (Eurobarometer)



Bron: Eurobarometer 51-78.

Ook binnen Nederland is een sterk positief verband zichtbaar tussen opleidingsniveau en politiek vertrouwen. Hoger opgeleiden hebben aanzienlijk meer vertrouwen in politici, parlement en politieke partijen dan lager opgeleiden.

Inhoudelijke en demografische profielen van partijleden en kiezers

Het nog altijd hoge vertrouwen in partijen en politici en de hoge opkomst tijdens verkiezingen voor de Tweede Kamer kunnen worden aangegrepen als bewijs dat het er kennelijk niet veel toe doet dat politieke partijen hebben ingeboet aan maatschappelijk belang. Dat zou een voorbarige conclusie zijn. Er is tenslotte geen garantie dat het politiek vertrouwen de komende decennia rond het huidige hoge niveau zal blijven schommelen noch mag zonder meer worden aangenomen dat de daling van het aantal partijleden een ondergrens heeft bereikt. Alleen al de vergrijzing van het ledenbestand zal – als alles bij het oude blijft – zorgen voor verdere uitdunning. Daarnaast is de demografische en inhoudelijke representativiteit van de partijkaders mogelijk een bron van zorg. Hoe houden partijen met een steeds kleiner en hoogopgeleid ledenbestand voeling met de politieke wensen en voorkeuren van de (laagopgeleide) kiezers?

In demografisch opzicht is de kloof tussen partijleden en kiezers onmiskenbaar. Als de kenmerken van de VVD-leden worden gelegd naast die van de VVD-achterban in 1986, 1999 en 2008 blijkt dat de oververtegenwoordiging van hoogopgeleiden nergens zo fors is toegenomen als bij de VVD.³ Samen met de PvdA kent de VVD ook het grootste verschil tussen het aandeel kiezers en het aandeel

³ Josje den Ridder, Joop van Holsteyn en Ruud Koole, 'De representativiteit van partijleden in Nederland', in: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden, 2011, pp. 165-184, pp. 168-170.

partijleden met een hbo- of universitaire opleiding. Een tweede punt waarop de VVD, ditmaal in gezelschap van D66, duidelijk afsteekt bij de rest is de sociale klasse waartoe mensen zichzelf rekenen. Beide partijen telden in 2008 tot 40 procent meer leden uit de hogere (midden)klasse en tot een derde minder leden uit de ‘gewone middenklasse’. De contouren van het gemiddelde partijlid tekenen zich steeds duidelijker af: een hoogopgeleide man die zichzelf tot de hogere (midden)-klasse rekent en in de laatste jaren van zijn arbeidzame leven verkeert. Het leeftijdsverschil tussen de VVD-kiezer en het VVD-lid was met vijf jaar overigens het kleinst van de onderzochte partijen.

Als opleiding en politieke stellingname nauw met elkaar samenhangen, dan kan de oververtegenwoordiging van hoogopgeleiden ertoe leiden dat de wensen van laag- en middelbaar opgeleiden in Den Haag onvoldoende gehoord worden. Onder kiezers bestaan soms inderdaad grote verschillen in politieke prioriteiten naar opleidingsniveau. ‘Onderwijs’ en ‘milieu’ zijn typische onderwerpen die in 2010 door hoogopgeleiden werden genoemd terwijl laag- en middelbaar opgeleiden ‘criminaliteit’ aanmerkelijk vaker als nationaal probleem benoemden.⁴ Voor veel andere nationale problemen gaat zo’n verband echter niet op. Sommige wetenschappers spreken over opleiding als de nieuwe verzuiling, terwijl anderen het politieke onderscheid naar opleidingsniveau wel erkennen maar constateren dat dat onderscheid de afgelopen veertig jaar zeker niet groter is geworden.⁵

Als mensen wordt gevraagd in hoeverre ze het eens of oneens zijn met politieke standpunten dan blijkt dat laagopgeleiden een veel steviger lijn kiezen inzake Europese eenwording, asielzoekers, integratie van minderheden en de aanpak van criminaliteit.⁶ Als de politieke prioriteiten en stellingnames van respondenten worden uitgesplitst naar partijkeuze dan vallen toch eerder de overeenkomsten op dan de verschillen tussen de partijachterbannen. Het is geen verrassing dat de opvattingen van de achterbannen van de sociaal-culturele uitersten van ons politieke spectrum, GroenLinks en de PVV, vaak het verst uiteen liggen. Op twee punten, kernenergie en inkomensverschillen, houden VVD-kiezers er duidelijk een andere mening op na dan de rest van het electoraat. Op andere klassiek ‘rechtse’ thema’s als migratie, integratie en criminaliteit blijkt de VVD-achterban te zijn ingehaald en soms (ver) voorbijgestreefd door kiezers van het CDA en de PVV.⁷

Qua opleiding en leeftijd lijkt het gemiddelde partijlid bepaald niet op de doorsnee kiezer, maar de (spaarzame) gegevens over meningen van de leden en

⁴ CBS, *Verkiezingen: Participatie, Vertrouwen en Integratie*, Den Haag/Heerlen, 2011, p. 166.

⁵ Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam, 2011, p. 10; Armen Hakhverdian, Wouter van der Brug en Catherine de Vries, ‘Geen bewijs voor toename “opleidingskloof”’, *Beleid en Maatschappij* 38 (1), 2011, pp. 98-105.

⁶ CBS, *Verkiezingen*, pp. 240-241 en CBS, *Het Nationaal Kiezersonderzoek 2006. Opzet, uitvoering en resultaten*, Voorburg/Heerlen, 2008.

⁷ CBS, *Verkiezingen*, pp. 176-180 en 230-233.

de kiezers van politieke partijen leveren slechts beperkt bewijs op voor een inhoudelijke kloof.⁸ De zelfplaatsing van achterbannen en partijleden op de links-rechtsschaal komt aardig overeen en het verschil is bij de VVD het kleinst: de gemiddelde VVD-kiezer plaatst zich op een schaal van 1 tot 10 op 7,08 en het VVD-lid op 7,23.⁹ Alleen op het terrein van Europese integratie en immigratie blijken er aanzienlijke meningsverschillen te bestaan tussen partijkaders en achterbannen. Het is echter geruststellend dat het Nederlandse politieke stelsel flexibel en open genoeg is om kiezers te accommoderen die zich door de bestaande partijen veronachtzaamd voelen. Wel was het voor de gevestigde partijen een pijnlijke gewaarwording dat het uitgerekend een ledenloze partij als de PVV was – die het zonder duizenden contributie betalende maatschappelijke voelhorens stelt – die dat deel van het electoraat onderdak bood.

Over het partijkader en de achterban van de VVD wordt vaak gezegd dat vooral linksere partijleden naar de top van de partijpolitieke ladder klimmen. De kiezer is rechts, het partijlid iets minder rechts en de partijtopy is nog wat linkser. Dit vermoeden kan door extern onderzoek niet worden bevestigd. Ook een studie van de Teldersstichting uit 2011, waarin de standpunten van leden en kiezers op cultureel, sociaal-economisch en ethisch vlak naast elkaar zijn gelegd, leverde daarvoor geen bewijs.¹⁰ Integendeel, kiezers zijn niet alleen in sociaal-economisch maar ook in cultureel opzicht linkser dan de partijleden, terwijl de partijleden minder overheidsregulering aangaande ethische kwesties wenselijk vinden. Het is voor een politieke partij praktisch onmogelijk om daar allemaal rekening mee te houden, want haar electorale aanhang is tegenwoordig zeer fluïde. Het is ook onwenselijk, zeker voor een partij die politiek bedrijft vanuit een (liberale) maatschappijvisie.

De evolutie van politieke partijen en hun functies

Analyses over het functieverlies van politieke partijen zijn vaak doortrokken van onnodig doemdenken. Vanuit liberaal perspectief is sommig functieverlies zelfs een teken van hoop en vooruitgang. De educatieve en socialiserende functie van politieke partijen gaven soms een verstikkende nestgeur af. We ontkomen niet aan de indruk dat vooral christelijke en socialistische analyses over het functieverlies van partijen doortrokken zijn van nostalgie naar een verleden waarin kiezers door hun geloof en sociaal-economische positie in partijpolitiek opzicht gedetermineerd waren.

Als er één terrein is waarop politieke partijen niets van hun rol hebben prijsgegeven dan is dat de rekrutering en selectie van kandidaten voor politieke ambten en voor bestuurlijke functies in de semipublieke laag van zelfstandige bestuursorganen, toezichthouders en adviesraden. Partijloze bestuurders zijn zo goed als

⁸ Den Ridder, Van Holsteyn en Koole, 'De representativiteit van partijleden in Nederland'.

⁹ Ingrid van Dijk, 'Achterbannen vergeleken. Opinies van leden en kiezers van de VVD', *Liberaal Reveil* 53 (1), 2012, pp. 26-31, p. 30.

¹⁰ Ibidem.

verdwenen uit de (semi)overheidsorganen. Politieke partijen hadden nooit een monopolie op het articuleren van kiezersbelangen en het agenderen van maatschappelijke vraagstukken. In de hoogtijdagen van de verzuiling werden partijen door nevenorganisaties in hun zuil doorlopend voorzien van ideeën en personen. Door de ontzuiling, technologische ontwikkeling (massamedia) en een hoger opgeleide bevolking speelt het proces van belangenbehartiging zich nu veel meer in de openbaarheid af. Dat is welbeschouwd een wending ten goede. Ook belangenpartijen als de Partij voor de Dieren en 50Plus zijn allerm minst een nieuw verschijnsel. In verzuild Nederland behaalden talrijke belangenpartijtjes en actie-groepen een zetel in de Tweede Kamer.

Politieke partijen hebben door de ontideologisering meer moeite om zich van elkaar te onderscheiden. Het is een slechte zaak als ideologische verschillen worden verzwegen, maar de ontideologisering van de afgelopen dertig jaar heeft ook welkome kanten. Linkse partijen zijn in die periode een stuk minder links geworden, terwijl de VVD nauwelijks verschoven is. Dat is geen reden voor zelfgenoegzaamheid, want ook anderhalve eeuw geleden spraken liberalen over een volkomen triomf van het liberalisme in Nederland. Sindsdien is er veel gebeurd.

Aanbeveling

Ook in de eenentwintigste eeuw dienen politieke partijen voor de kiezer herkenbaar te zijn aan een helder ideologisch profiel. De toekomst is niet aan partijen die zonder een overkoepelende notie van een rechtvaardige samenleving technocratische politiek willen bedrijven.

Wat de derde functie(groep) van politieke partijen betreft, communicatie met kiezers en leden, kunnen we vaststellen dat het traditionele verkiezingsprogramma aan gewicht heeft gewonnen door de opkomst van het internet. Met online hulpmiddelen kunnen mensen eenvoudiger dan voorheen een partijkeuze maken. Wonderwel zijn in een tijd van gehaastheid en ontlezing, die gedomineerd wordt door audiovisuele media, verkiezingsprogramma's uitgedijld tot boekwerken die alle facetten van de overheid en maatschappij trachten te bestrijken.

In andere opzichten blijkt de rol van het internet veel geringer dan aanvankelijk gehoopt. Van volwassen communicatie tussen volksvertegenwoordigers en kiezers via de sociale media is tot op heden nog niet veel terechtgekomen. Wij hebben onze twijfels of de sociale media eigenlijk wel geschikt zijn voor de dialoog tussen kiezer en gekozene en of onze vertegenwoordigende democratie wel gediend is met een doorlopende dialoog. Niettemin biedt het internet allerlei kansen voor de vertegenwoordigende democratie, vooral in Nederland, waar Kamerleden zelden rechtstreeks verantwoording afleggen aan de kiezer over hun doen en laten. Dit thema komt in hoofdstuk tien uitgebreid aan bod, waar de plaats en kwaliteit van oude en nieuwe media in de communicatiepiramide tussen politici, partijleden en kiezers worden besproken.

Partijvorming in liberaal perspectief

Er bestaat een kloof tussen enerzijds de beoefenaars van de praktische politieke wetenschap, die zich geen democratie zonder partijen kunnen voorstellen en anderzijds de denkers over democratie en politieke vertegenwoordiging, die in hun theorieën eigenlijk geen raad weten met de alomtegenwoordige politieke partij. Politieke partijen zijn, in de woorden van de Amerikaanse politicologe Nancy Rosenblum, ‘orphans of political philosophy’ en ‘darlings of political science’.¹¹ Een gevolg daarvan is dat zoiets als fractiediscipline in de literatuur weinig aandacht krijgt: in het geval van de filosofisch ingestelde wetenschappers omdat zij uitgaan van het ideaal van strikt individueel handelende volksvertegenwoordigers, en in het geval van hun op politieke partijen georiënteerde vakgenoten omdat zij partijen zien als homogene, collectief opererende blokken, waarvan voetstoots wordt aangenomen dat ze een kernfunctie in de vertegenwoordigende democratie vervullen. Andere onderwerpen die in de politiek-filosofische literatuur weinig aandacht boden komen zijn kiesdrempels en voorkeursstemmen, terwijl die toch aanzienlijke invloed kunnen uitoefenen op de relatie tussen kiezers en (net niet) gekozenen.

Een pionier in het denken over politieke partijen was de Engelse politicus en filosoof Henry St. John Bolingbroke (1678-1751), zij het dat hij partijen definieerde in termen van regering en oppositie. De oppositie heeft de dure plicht het nationale belang op het oog te houden en zich te weer te stellen tegen beleid dat enkel de belangen van de kroon en de ministers dient. Bolingbroke had geen sympathie voor partijen of facties die zich op andere gronden vormden of bleven voortbestaan nadat hun principegeschil was opgelost. De Schotse moraalfilosoof David Hume (1711-1776) wist echter al dat partijen hun oorspronkelijke bestaansoorzaak ruimschoots overleven.¹² Een partij die zich beriep op politieke beginselen kon Hume billijken, maar net als later negentiende-eeuwse Nederlandse liberalen koesterde hij grote bezwaren tegen politieke organisaties op religieuze grondslag.

Het oordeel van Edmund Burke (1729-1797) over politieke partijen viel al gunstiger uit, omdat een kleine eeuw na de Glorious Revolution de angst voor factievorming in het parlement deels was weggeëbd. Burke stelde dat mensen verschillende visies konden hebben op het algemeen belang. Ook kon Burke zich niet voorstellen dat iemand die ergens ten volle van overtuigd is de middelen (gezamenlijk politiek optreden) onbenut laat om zijn overtuiging om te zetten in beleid.

Burke schreef ook vernieuwend over de verhouding tussen parlementsleden en kiezers. Het feit dat een vertegenwoordiger doordrongen moet zijn van de belangen van zijn kiezers wilde volgens Burke nog niet zeggen dat zij hem mogen

¹¹ Nancy L. Rosenblum, *On the Side of the Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton (NJ), 2008, p. 3.

¹² David Hume, ‘Of Parties in General’ en ‘Of the Parties of Great Britain’, (1742) in: Eugene F. Miller (red.), *Essays, Moral, Political, and Literary*, Indianapolis, 1987 (www.econlib.org).

instrueren hoe te handelen. De vertegenwoordiger is van veel zaken beter op de hoogte dan de kiezers en daarom kunnen ze hem niet met een instructie of mandaat naar het parlement sturen. Wat is nog de zin van discussie indien de vertegenwoordiger al een stemopdracht op zak heeft? Uiteindelijk geeft het oordeel van de kiezers in het district de doorslag, maar pas op het moment van verkiezingen. Dan legt de politicus verantwoording af over de keuzes die hij heeft gemaakt en zal hij merken of zijn kiezers die keuzes kunnen onderschrijven.

In de tweede helft van de negentiende eeuw, een liberaal hoogtij in Nederland, begonnen de partijpolitieke contouren zich langzaam af te tekenen. Dat zorgde voor een bloeiende discussie over de driehoeksverhouding tussen kiezer, volksvertegenwoordiger en partij, waarin stevast het kiesstelsel werd betrokken en de ideeën van Burke een grote rol speelden. In *De Gids* kruisten een groot aantal liberalen de degenen over de vraag welk kiesstelsel het meest bevorderlijk was voor een gezonde relatie tussen kiezer en gekozene. Liberale steun voor of oppositie tegen bepaalde stelsels werd voor een belangrijk deel bepaald door hun inschatting van de gevolgen van een bepaald kiesstelsel voor partijvorming. Hoewel liberalen zich gaandeweg verzoenden met de opkomst van parlementaire groepen, verzetten zij zich langdurig tegen de uitgifte van verkiezingsprogramma's en centrale kandidaatstelling. De liberale historicus Robert Fruin (1823-1899) merkte echter op dat de ontstaansgrond van partijen niet in wetgeving moet worden gezocht, maar dat partijen voortkomen uit de behoefte van kiezers.

Juist liberalen, die er sterk normatieve overtuigingen op nahielden over het parlement en zijn leden, hielden zich intensief met de stelseldiscussie bezig, maar niet zonder ambivalentie. Enerzijds hoopten zij, vaak tegen beter weten in, dat door de invoering van evenredige vertegenwoordiging de greep van de partijen op de volksvertegenwoordiging zou verslappen en de onafhankelijke volksvertegenwoordiger weer op een voetstuk zou komen te staan. Tegelijkertijd zagen zij in partijen de redding van de beginselpolitiek, want in partijen zouden personen minder centraal komen te staan.

Aanbeveling

Behoud het bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging zonder districten en zonder kiesdrempel. Liberalen hebben altijd benadrukt dat politiek ideeënstrijd moet zijn. Kiezers en gekozenen moeten een spontane geestelijke gemeenschap vormen en behoren niet omwille van geografie tot elkaar veroordeeld te worden. Dankzij de evenredige vertegenwoordiging vervult ons parlement zijn representatiefunctie uitstekend; het is zeer toegankelijk voor politieke minderheden en nieuwkomers.

Van tijd tot tijd laat de discussie over ons kiesstelsel weer op en worden pleidooien voor een districtenstelsel of de invoering van een kiesdrempel gehouden. Wil een kiesstelsel kiezer en gekozene echt (geografisch) bijeen brengen dan ligt de opdeling van Nederland in kleine districten voor de hand. De evenredigheid,

die ons dierbaar is, wordt daarmee onvermijdelijk aangetast of moet worden gerepareerd met vereveningszetels, toeslagzetels of andere kunstgrepen die elders in Europa worden toegepast. Het is maar de vraag of het stelsel daarmee in de ogen van de kiezer bijdraagt aan een grotere legitimiteit van de volksvertegenwoordiging. Is het bovendien niet achterhaald om anno 2013 een sterkere band tussen kiezer en gekozene in de geografie te zoeken, zeker in een klein land als Nederland met een mobiele bevolking? Ook een kiesdrempel, zogenaamd om de politieke fragmentatie tegen te gaan, is niet zinvol. Het zijn niet de kleine partijen die de vele kabinetcrises in de afgelopen tien jaar hebben veroorzaakt. Als zij door een drempel uit het parlement worden geweerd, boet de Tweede Kamer aan representativiteit in zonder aan stabiliteit te winnen.

Filosofen in actie

Naar het stemgedrag van Nederlandse volksvertegenwoordigers is erg weinig onderzoek verricht, maar de beschikbare studies laten zien dat parlementaire fracties in de Tweede Kamer in de regel als blok stemmen. Het gebeurt hoogstzelden dat een volksvertegenwoordiger anders stemt dan de rest van zijn fractie.

Ter verklaring wordt vaak de fractiediscipline opgevoerd, die op gespannen voet staat met de grondwettelijke opdracht aan parlementariërs om zonder last te stemmen. Om verschillende redenen is er doorgaans echter geen dwang nodig om fractieleden de fractielijn te laten volgen. Ten eerste bestaat er, als het goed is, consensus over de ideologische uitgangspunten van de partij. Daarnaast heerst, zeker in grote fracties, een vrij rigoureuze arbeidsdeling door de verdeling van tientallen portefeuilles over de Kamerleden. De mening van deze 'woordvoerders' of 'specialisten' is steeds invloedrijker geworden in de standpuntbepaling van de hele fractie. In 2006 zei 96 procent van de Tweede Kamerleden het stemadvies van de fractiespecialist te volgen, tegen 79 procent in 1979. Ten derde is de rolopvatting van volksvertegenwoordigers in de loop der jaren veranderd. Bij een conflict met de fractie zei in 1972 nog 40 procent van de Tweede Kamerleden de eigen lijn te zullen volgen. In 2006 was dat gedaald tot 5 procent.

Er zijn tal van wetsvoorstellen die met eenparigheid van stemmen kunnen worden gesteund omdat de ideologische uitgangspunten van een partij een afwijkende stem feitelijk onmogelijk maken. Zo zou het onbegrijpelijk zijn als een liberaal voor handelsverstoringe maatregelen stemt. In dat geval doet de fractie er goed aan het betreffende lid te herinneren aan de basisprincipes van het liberalisme. Kiezers moeten er immers van uit kunnen gaan dat Kamerleden trouw blijven aan de grondslagen van hun politieke stroming. Verdeeldheid in een fractie kan ook voortkomen uit animositeit tussen fractieleden die eerder persoonlijk dan politiek van aard is.

Vanzelfsprekend is er een grens aan de mate van verdeeldheid die een fractie kan hebben zonder haar geloofwaardigheid te verliezen. Maar het omgekeerde gevaar bestaat ook. Als individuele fractieleden aan geloofwaardigheid inboeten omdat zij publiekelijk moeten terugkomen op standpunten die zij lange tijd, soms zelfs namens de partij, hebben verkondigd, dan straalt dat negatief af op de fractie.

Het is een teken van kracht als een fractie soepel omgaat met leden van wie de kiezer weet dat zij anders tegen een onderwerp aankijken.

Aanbeveling

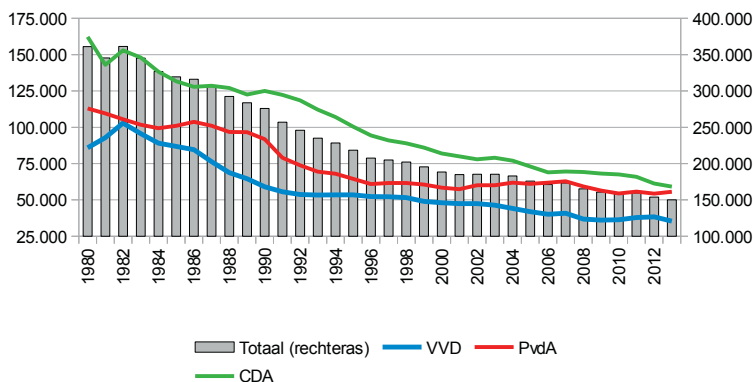
Beperk de ruimte voor fractieleden om afwijkend te stemmen niet slechts tot traditionele ethische vraagstukken. Een liberaal zal onder principekwesaties iets anders verstaan dan aanhangers van andere politieke stromingen.

In Nederland wordt nogal eens gepleit voor de invoering van een districtenstelsel daar dat de handelingsruimte voor individuele volksvertegenwoordigers zou vergroten. Internationaal vergelijkend onderzoek laat echter zien dat de mate van fractiecohesie niet of nauwelijks samenhangt met het soort kiesstelsel waaronder volksvertegenwoordigers gekozen zijn. Ook lijkt het er weinig toe te doen in hoeverre de volksvertegenwoordiger zijn mandaat te danken heeft aan een persoonlijke verkiezingscampagne. Bovendien bestaan er tussen politieke partijen binnen een en hetzelfde land soms grote verschillen in fractiecohesie. Dit alles onderstreept nog eens dat de wijze waarop in de fractiekamer met debat, tegenspraak en dissidenten wordt omgegaan mede wordt bepaald door de nationale politieke cultuur en de partijcultuur.

Partijvernieuwing: (de)centralisering en interne democratie

Sinds het midden van de jaren negentig schommelt het totaal aantal partijleden rond 300.000, maar deze stabiliteit is bedrieglijk. Als dat aantal wordt uitgesplitst naar partij, dan wordt namelijk duidelijk dat het ledenverlies van de traditionele partijen gestaag is doorgegaan maar is gecompenseerd door de forse ledengroei van de kleine partijen.

Figuur 2
Ledenaantallen van VVD, PvdA en CDA sinds 1980



Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (www.dnpp.nl).

Het was echter niet in de eerste plaats het dramatische ledenverlies dat partijen aan het denken heeft gezet over de partijorganisatie, maar een daverende verkiezingsnederlaag. Dat was voor de VVD, die in 2002 14 van de 38 zetels kwijt raakte, niet anders.

De VVD heeft in de daaropvolgende jaren afscheid genomen van de getrapte vertegenwoordiging ten gunste van rechtstreekse invloed van de leden. Zij kregen het recht om te stemmen op kandidaten voor sleutelfuncties, over concept-kandidatenlijsten en over concept-verkiezingsprogramma's. Voor een liberale ledenpartij, die van oudsher hecht aan spreiding van en controle op de macht, zijn dat veranderingen ten goede. Wel kunnen wij na bijna tien jaar ervaring met *one man, one vote* vaststellen dat het op sommige punten schort aan de praktische vertaling van dit fraaie principe. Zo garanderen de ondoorgrondelijke regels rondom de vaststelling van de kandidatenvolgorde voor de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement in feite dat de advieslijsten ongeschonden door de ledenraadplegingen komen.

Aanbeveling

Hanteer voor de vaststelling van de kandidatenvolgorde door de leden een transparanter en begrijpelijker procedure. Onder het stelsel dat wij voorstaan nummert een partijlid de kandidaten in aflopende volgorde. De kandidaat met de meeste punten verkrijgt plaats twee op de lijst, direct onder de door de leden afzonderlijk en rechtstreeks verkozen lijsttrekker. Het is redelijk dat het hoofdbestuur het recht krijgt om per blok van tien plaatsen twee plaatsen op te vullen met kandidaten die naar zijn mening te laag op de lijst dan wel op een onverkiesbare plaats zijn gezet.

Ten overvloede: het succes van het door ons voorgestane systeem hangt niet af van het aantal veranderingen dat gewone partijleden kunnen aanbrengen op de conceptlijst. Waar het om draait is dat de ledenraadpleging transparant en begrijpelijk wordt. Partijleden moeten een reële en niet slechts papieren mogelijkheid hebben om hun invloed te laten gelden. Hopelijk zal dat er tevens toe leiden dat meer partijleden deelnemen aan de ledenraadpleging en dat mensen met sluimerende partijpolitieke belangstelling gemotiveerd raken om zich bij de VVD aan te sluiten.

Dat elk verkiezingsprogramma honderden amendementen genereert, getuigt van de inhoudelijke betrokkenheid van partijleden. Uiteraard is het ondoenlijk om alle amendementen plenair te behandelen en ook kan het het hoofdbestuur niet kwalijk worden genomen dat het een inhoudelijk oordeel velt over de amendementen.¹³ Toch zou in de deelsessies minder krampachtig moeten worden geprobeerd om te voorkomen dat amendementen de plenaire vergadering halen. Een zelfbewust partijbestuur durft het debat met zijn leden aan.

¹³ Vanzelfsprekend verwijst 'het hoofdbestuur' niet specifiek naar (de leden van) het zittende hoofdbestuur maar naar het hoofdbestuur als VVD-orgaan in zijn algemeenheid.

Als de parlementaire fractie na de verkiezingen vervolgens besluit om steun te verlenen aan een coalitiekabinet en zich committeert aan een regeerakkoord – waarmee in feite het verkiezingsprogramma buiten werking wordt gesteld – verdient het de voorkeur als partijleden zich mogen uitspreken over de kabinetsdeelname.

Aanbeveling

Geef partijleden de mogelijkheid om zich tijdens een congres uit te spreken over de eventuele kabinetsdeelname van de VVD. Debat in de VVD dient niet alleen van bovenaf georganiseerd te worden, over afgesproken thema's, maar moet ook van onderop mogelijk zijn. De leden moeten meer ruimte krijgen om zich in plenaire vergaderingen uit te spreken over serieuze, inhoudelijke amendementen op het verkiezingsprogramma.

Het is niet vreemd om aan partijleden een nieuw mandaat te vragen zodra de fractie niet langer het verkiezingsprogramma maar het regeerakkoord als uitgangspunt neemt. Een gunstig bijeffect is dat zo'n congres voor de belangstellende buitenwacht duidelijk maakt dat partijleden er binnen de VVD toe doen.

Van kandidaat tot Kamerlid: kiezers en de voorkeursstem

Kamerleden zijn voor hun (her)verkiezing primair afhankelijk van de top van de partij en de fractie – en in tweede instantie van de partijleden – waardoor de personele samenstelling van het parlement eerder het resultaat is van coöptatie dan van nationale, democratische verkiezingen. Dientengevolge leidt een groot deel van de Tweede Kamerleden een betrekkelijk anoniem bestaan. Ter versterking van de band tussen kiezers en gekozenen wordt vaak een tweetal typen voorstellen gedaan. Het eerste betreft de benaderbaarheid van Kamerleden en de wijze en toon waarop ze onderling en met de kiezer zouden moeten communiceren, bijvoorbeeld door het gebruik van sociale media. Het tweede type voorstellen tracht door structuurwijzigingen de kloof tussen het volk en zijn vertegenwoordigers te verkleinen, bijvoorbeeld door de invoering van een alternatief kiesstelsel.

Om redenen die in diverse hoofdstukken uiteen worden gezet, hechten wij aan het bestaande evenredige kiesstelsel. Ons voorstel tot verandering is niet zozeer gericht op het stelsel als wel op een element uit de Kieswet dat pas na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging is geïntroduceerd, namelijk de voorkeursdrempel. In 1918 werd de Tweede Kamer voor het eerst – en voorlopig voor het laatst – zonder drempel gekozen. Dat zorgde ervoor dat enkele laaggeplaatste kandidaten, onder wie de latere VVD-oprichter Pieter Oud, tegen de verwachting van de partijbesturen in een zetel verwierven. In 1921 besloot de Tweede Kamer tot invoering van de voorkeursdrempel, die enkele maanden later door de Eerste Kamer werd bekrachtigd, ondanks felle oppositie van liberalen en christelijk-historischen aldaar. De drempel bleek zeer succesvol: het zou bijna veertig jaar duren alvorens een kandidaat een Kamerzetel dankzij voorkeursstemmen wist te

bemachtigen.

In 1997 werd de voorkeursdrempel verlaagd van 50 naar 25 procent van de kiesdeler. Sindsdien worden per verkiezing één, hooguit twee Kamerleden dankzij uitsluitend voorkeursstemmen gekozen. In het verzet tegen een verdere verlaging, die de stem van de kiezer meer dan nu honoreert en kandidaat-Kamerleden kan aanmoedigen om uit de slagschaduw van de lijsttrekker te stappen, kunnen vijf argumenten worden onderscheiden, variërend van ‘onevenwichtige fracties’ tot ‘clientelisme’ en ‘personalisering van de politiek’. Na een uitvoerige bespreking van elk van de vijf argumenten tegen verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel komen wij tot de conclusie dat politieke partijen en de parlementaire democratie gebaat zijn bij een verlaging van de drempel naar omstreeks 10 procent van de kiesdeler. Een verlaging van de voorkeursdrempel is eigenlijk de enige structuurmaatregel om binnen het huidige stelsel de band tussen kiezers en gekozenen te versterken.

Aanbeveling

Verlaag de voorkeursdrempel tot een niveau, bijvoorbeeld 10 procent van de kiesdeler, waarop kiezers reële invloed kunnen uitoefenen op de personele samenstelling van de Tweede Kamer, maar politieke partijen toch in staat blijven om uitgebalanceerde fracties te vormen.

Een lagere drempel verdient aanbeveling omdat, ook al is Nederland een partijen-democratie, personen er in de politiek toe doen. Politiek moet zo veel mogelijk een ideeënstrijd blijven, maar wel in de erkenning dat de kracht van argumenten mede wordt bepaald door de overtuigingskracht en de persoon van de politicus. Meer dan nu mag de (voorkeurs)stem van de kiezer gehoord worden. Dat kan zonder dat het evenwicht in de fracties wordt bedreigd, kandidaten van dezelfde partij elkaar bestrijden of stromannen van de kiezers worden, en met functiebehoud van ledenpartijen.

Tussen opinie en overtuiging: politieke partijen, (nieuwe) media en opiniepeilingen

Onderzoek onder Kamerleden laat zien dat twee derde tot driekwart van hen meent dat de massamedia grote macht hebben en in staat zijn om de carrières van politici te maken en te breken. Evenveel politici vinden dat de kwaliteit van politieke verslaggeving onder de maat, vooringenomen en oppervlakkig is. Op hun beurt vindt een ruime meerderheid van de journalisten dat politici alles doen om maar media-aandacht te krijgen. Volgens journalisten levert die aandacht meer op voor een politicus dan hard werken. De verhouding tussen beiden, kortom, wordt gekenmerkt door achterdocht. Voor een deel is dat onnodig, want in de praktijk blijkt de politieke invloed van de massamedia veel geringer dan politici geloven. Niettemin, zo lang zij in die macht geloven, blijft moeilijk verklaarbaar waarom

politici zo terughoudend zijn in het gebruik van internet om ‘het hele verhaal’ te vertellen. Om de afhankelijkheid van onbeheersbare media te verkleinen zou men verwachten dat politici en politieke partijen het internet met beide handen hebben aangegrepen. Op het internet kunnen zij in alle rust en ongehinderd door journalisten en redacteurs hun kijk op politieke kwesties uiteenzetten.

Toch stelt de informatievoorziening door politici en politieke partijen niet bijster veel voor. Zelfs voor verslaggeving van partijbijeenkomsten zijn partijleden nogal eens aangewezen op de traditionele media. Van echte communicatie met de achterban, standpunten voorzien van een (liberale) context, het afleggen van verantwoording of het uitdragen van ideeën is nauwelijks sprake. Naar onze mening ligt de toegevoegde waarde van het internet voor de vertegenwoordigende democratie vooral op die terreinen. Veel meer dan nu gebeurt, moeten politici aan burgers duidelijk maken wat ze besluiten en waarom.

Dat politici massaal sociale media hebben omarmd – en vooral microblogs, die slechts ultrakorte berichten toestaan – voedt de twijfel aan de verkondigde behoefte om het hele verhaal te vertellen. Wij plaatsen enkele praktische en principiële kanttekeningen bij de interactiviteit van sociale media. Voorlopig lijken sociale media hooguit een nuttige aanvulling te vormen op de communicatiemogelijkheden van politieke partijen. De kans lijkt klein dat ze het functioneren van politieke partijen en van de representatieve democratie ingrijpend zullen veranderen, en zo wel dan is het nog maar de vraag of dat veranderingen ten goede zullen zijn. Het heersende gebrek aan diepgang op de sociale media doet vrezen dat een fatsoenlijke gedachteswisseling zich niet via internetfora laat organiseren. Een politieke overtuiging laat zich niet zo makkelijk verpakken in snelle, gevatte en korte berichtjes. Dat onderstreept tegelijkertijd nog eens nut en noodzaak van de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen.

Aanbeveling

De vluchtigheid, beknoptheid en oppervlakkigheid die dominant zijn op de sociale media voeden de twijfel over de (positieve) invloed van sociale media voor de vertegenwoordigende democratie. Dit doet niets af aan het belang van het internet voor een politieke partij. Integendeel, partijorganisaties, fracties en individuele politici zouden veel meer dan nu gebruik moeten maken van de mogelijkheden van het internet om aan burgers te laten zien wat ze op welke gronden besluiten.

Tegen de achtergrond van dit geschrift kan de vraag gesteld worden of ledenpartijen verder gemarginaliseerd raken door het veelvuldig gebruik van opinieonderzoek. De bestuurder die wil weten ‘wat er leeft’ krijgt vermoedelijk een veel representatiever beeld als hij zijn oor te luisteren legt bij een dwarsdoorsnede van de bevolking dan bij de blanke, hoogopgeleide en bovenmodaal verdienende mannen die regelmatig partijcongressen bezoeken. Als politici zich door partijgenoten laten influisteren, zonder acht te slaan op opinieonderzoek, lopen ze het risico zich

van de bevolking te vervreemden. Zelfs geharnaste tegenstanders van interactief bestuur zullen dat onwenselijk vinden. Tegelijkertijd is een opiniepeiling inderdaad 'maar een peiling', waarin wel meningen ten beste worden gegeven, maar geen uitwisseling van argumenten plaatsvindt. Partijen hebben voor een deel zelf in de hand of discussies over belangrijke vraagstukken zich in de toekomst ook weer binnen hun gelederen zullen afspelen of toch weer voornamelijk op de opiniepagina's van de dagbladen.

2 Inleiding

2.1 Partij-en-democratie

De Amerikaanse politieke wetenschapper Schattschneider opende zijn invloedrijk geworden boek *Party Government* uit 1942 met de boude bewering dat ‘political parties created democracy and that modern democracy is unthinkable save in terms of the parties’.¹ Het eerste deel van die stelling gaat voor een aantal Europese landen, waaronder Nederland, niet op, maar het is niet moeilijk om het met het tweede deel van die stelling eens te zijn, en niet alleen omdat ons voorstellingsvermogen tekortschiet. Er zijn wel landen en regio’s geweest die korter of langer geëxperimenteerd hebben met nu ‘vergeten’ vormen van partijloze politieke vertegenwoordiging, maar die zijn vaak uitgelopen op een jammerlijke teleurstelling.² Dat de Libische *jamahiriyya* van kolonel Gaddafi, de middeleeuwse Ierse kritarchisten en de radendemocratie in vergetelheid zijn geraakt, heeft eerder te maken met de anarchie en het geweld waarmee ze gepaard gingen dan met ons korte geheugen. Het waren in feite geen echte alternatieven, want ze stonden een moderne democratie die meer om het lijf had dan enkel formele procedures in de weg. Het geeft ook te denken dat zulke alternatieven nooit opbloeiden in de oude centra van de parlementaire democratie en dat tot op heden geen enkele vertegenwoordigende democratie is geëvolueerd naar een directe democratie of een vertegenwoordigende democratie zonder politieke partijen. Er zijn hooguit enkele elementen van directe democratie geïntroduceerd, zoals referenda en diverse soorten *primaries* of voorverkiezingen waaraan in sommige gevallen alle kiezers mogen meedoen en in andere gevallen alleen partijleden.

Dat wij ons vandaag de dag niet of nauwelijks een partijloze democratie kunnen voorstellen, betekent niet dat de relatie tussen politieke partijen en democratie zo onproblematisch is als Schattschneiders citaat doet vermoeden. Integendeel, politieke partijen werden en worden door velen als een betreurenswaardige onvermijdelijkheid gezien omdat het ideaal van directe democratie nu eenmaal niet werkt in politieke gemeenschappen groter dan een stadstaat. Maar ook bezielde voorstanders van de vertegenwoordigende democratie hadden – en hebben soms nog steeds – hun bedenkingen bij politieke partijen, als instituties die zich tussen de kiezer en de volksvertegenwoordiging hebben genesteld. In de beschrijvende politicologische literatuur worden partijen neergezet als kanalen waarlangs politieke voorkeuren van bevolkingsgroepen hun weg vinden naar beleid, maar in de politieke praktijk lijken partijen soms meer op zeesluizen waarvan de deuren slechts op een kier staan. De gevolgen zijn hoogteverschillen, opgehoopte gevoelens van het volk die te langzaam doorsijpelen naar de politieke top, en om de zoveel tijd een politieke vloedgolf.

¹ Elmer Eric Schattschneider, *Party Government: American Government in Action*, New Brunswick (NJ), 2009 [1942], p. 1.

² A.P.M. Lucardie, ‘Representatie zonder partijen: de vergeten alternatieven’ in: DNPR, *Jaarboek 2000*, Groningen, 2001, pp. 75-100.

De voortschrijdende institutionalisering en factionalisering van het politieke bedrijf kon op weinig genade rekenen in liberale ogen. Al in 1904 verwoordde het vrij-liberale Kamerlid Van der Vlugt wat er van een partij zou worden als zij, om een moderne uitdrukking te lenen, haar ideologische veren zou afschudden: 'naarmate in het partijleven het cement der gemeenschap in politieke intentiën, dat vroeger elke partij bijeenhield, afbrokkelt, de partijen er eer toe komen, voortaan, een nieuw cement te zoeken in het kader, in de organisatie, in (...) de partij-machine'.³ Van der Vlugt had zich laten inspireren door het twee jaar daarvoor verschenen werk van de Rus Ostrogorski, een van de eerste analytici van de partijdemocratie. Ostrogorski, volgens het katholieke Kamerlid Reekers de 'liefelingsschrijver' van de latere liberale premier (1913-1918) Cort van der Linden, constateerde in zijn *Democracy and the organization of political parties* een 'crisis of democracy'. Partijvorming ondermijnde volgens hem op twee manieren de essentie van de parlementaire democratie, die gelegen is in het afleggen van verantwoording. Ten eerste verloor de kiezer controle op de partijleden in het parlement: 'the members, obliged to follow their party, on pain of depriving it of power, are dispensed from following the voice of their conscience, their responsibility disappears in that of the party; it is the party that comes up for judgment before the electors'.⁴ De zichtbare tegenzin waarmee VVD'er Jeanine Hennis-Plasschaert voor het oog van de camera in november 2011 tegen de afschaffing van de 'weigerambtenaar' stemde, is maar één voorbeeld van de beperkte handelingsvrijheid die Kamerleden genieten; een vrijheid die Kamerleden zelf trouwens steeds minder belangrijk vinden. Het aandeel Kamerleden dat vindt dat zij bij een meningsverschil met de partij de eigen mening zwaarder moeten laten wegen dan de partijlijn is gedaald van 40 procent in 1972 tot een schamele 5 procent in 2006.⁵

De tweede door partijvorming uitgelokte gedragsverandering die het afleggen van verantwoording heeft aangetast, komt ons al even actueel voor. Ditmaal gaat het om de uitholling van de controlefunctie van het parlement zelf. Want wat gebeurt er als een minister die de fout is ingegaan ter verantwoording wordt geroepen in het parlement waarin ook partijgenoten zitting hebben? '[T]he whole Cabinet demands a "vote of confidence," and in nine cases out of ten makes its own adherents swallow their resentment', aldus Ostrogorski.⁶ Het woord duikt tegenwoordig niet meer zo vaak op in het nieuws, maar eind jaren negentig gonsde het van de 'sorrydemocratie': de minister bood zijn excuses aan voor gemaakte fouten of onjuiste informatie en die werden onder hoongelach van de oppositie aanvaard door de 'regeringsfracties'. Sommige leiders van regeringsfracties vereenzelvigden zich destijds zo met het zittende kabinet dat zij niet langer begrepen dat

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1904-1905, 7 december 1904, p. 455.

⁴ M. Ostrogorski, *Democracy and the organization of political parties* (deel II), New York, 1902, p. 716.

⁵ Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, 'Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament', *Party Politics* 17 (5), 2011, pp. 655-672, p. 665.

⁶ Ostrogorski, *Democracy*, p. 717.

het gehele parlement het kabinet dient te controleren, en niet alleen de oppositie. Frits Bolkestein legde Jacques Wallage nog maar eens de scheiding der machten uit. 'Hoe vaak horen wij niet: maar het is toch uw eigen minister? Neen, het is niet onze eigen minister. Die minister is van het kabinet of van de Kroon.'⁷

Dat liberale samenwerkingsverbanden aanvankelijk 'unie' of 'bond' werden genoemd, in plaats van 'partij', getuigt van de aarzelingen die liberalen hadden bij verticaal geleide politieke organisaties, maar ook zij konden uiteindelijk geen weerstand bieden aan de beweging naar een strakker geleide en goedgeorganiseerde massapartij.⁸ Ironisch genoeg werd met het vorderen van de twintigste eeuw de 'crisis van de democratie' juist gekoppeld aan de neergang van de massapartij. In deze inleiding zouden we dit crisisdenken kunnen illustreren met een lange lijst van citaten, maar we beperken ons hier tot een passage van de socioloog Jacques van Doorn uit zijn laatste essay, 'Herfsttijd der democratie' (2008). Daarin huldigt hij het standpunt dat ledenloze partijen op gespannen voet staan met het wezen van de democratie, namelijk '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 dat heet, kiest expliciet voor een autoritair politiek systeem. Dat initiatieven in deze richting in enkele jaren veel bijval vonden (...) bevestigt onze opvatting dat het met de democratie in ons land niet goed is gesteld.'⁹

Grofweg zouden er drie met elkaar samenhangende ontwikkelingen zijn die volgens veel waarnemers weinig goeds beloven voor de partijendemocratie:

- de bevolking zou minder tevreden zijn over het functioneren van de democratie en minder vertrouwen hebben in politici, politieke partijen en het parlement.
- politieke partijen verliezen aldoor aan maatschappelijke betekenis. Steeds minder mensen zijn lid van een politieke partij en van de leden is slechts een klein deel politiek actief, waardoor de demografische en inhoudelijke representativiteit van het parlement zou worden aangetast. De parlementaire democratie draait nog volledig om partijen, maar die partijen zijn niet meer maatschappelijk geworteld.
- een groeiend deel van het electoraat voelt zich niet langer bij voorbaat aangetrokken tot een bepaalde politieke partij of ideologie, met als gevolg de fragmentatie van het partijenstelsel, sterk wisselende verkiezingsuitslagen en afnemende kiezersopkomst.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 18 september 1997, p. 163.

⁸ Patrick van Schie, *Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940*, Amsterdam, 1995; Ruud Koole, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, *40 jaar vrij en verenigd: geschiedenis van de VVD-partijorganisatie 1948-1988*, Houten, 1988.

⁹ J.A.A. van Doorn, 'Herfsttijd der democratie – over de huidige malaise in de Nederlandse politiek', in: idem, *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam, 2009, pp. 475-517, p. 516.

Het zou geen enkele moeite kosten om de rest van dit geschrift te vullen met somber stemmende toekomstverwachtingen over de Nederlandse democratie en de onafwendbare neergang van politieke (massa)partijen. Men zou zelfs kunnen zeggen dat er sprake is van een ‘permanente crisis van de democratie’.¹⁰ Verwonderlijk is dat niet. Democratie blijft een ideaal dat nooit gerealiseerd zal worden – kan worden – en daarom zal er altijd discussie blijven over de vraag of sommige ontwikkelingen, zoals de opkomst van zogenaamde populistische partijen, een stap in de richting van meer of minder democratie zijn. Maar was Van Doorn lid van een oudere generatie die tot haar schrik de traditionele politieke verhoudingen opgeschud zag worden of is toch iets fundamenteels aan de hand met de partijen-democratie? Een zeker pessimisme en een nadruk op het nieuwe zijn inherent aan beschouwingen over politiek en geschiedenis. Omwentelingen, kenteringen en crises in de Nederlandse politiek nodigen uit tot polemiek, terwijl een lofzang op de continuïteit al snel saai wordt.

Enige relativering is dus geboden als we ons bezinnen op de gezondheidstoestand en toekomst van de politieke partij, het onderwerp dat in dit geschrift centraal staat. Maar of we het nu een crisis noemen of niet, het politieke stelsel in Nederland ondergaat geleidelijk grote veranderingen. Het gecombineerde ledenbestand en de vaste electorale achterban van de drie volkspartijen – een term die weinig meer betekent – zijn nog maar een schim van hun vroegere zelf. Nieuwe partijen, zoals de PVV en (aanvankelijk) TON, zijn met opzet ledenloze partijen. Dit dwingt ledenpartijen om na te denken over de vraag of zij, als ledenorganisaties, nog toekomst hebben. Wat heeft een partij nog aan leden en wat hebben leden nog aan hun partij? Is het niet een hogere vorm van ironie dat uitgerekend een ledenloze partij als de PVV erin is geslaagd de politieke stem van een veronachtzaamd deel van de bevolking te kanaliseren?

De toekomst van de partijendemocratie wordt echter niet alleen geschapen door brede maatschappelijke ontwikkelingen als secularisatie en individualisering waarop partijen – gelukkig – geen invloed hebben. Zij is gedeeltelijk ook de uitkomst van een welbewust ontwerp. Het kiesstelsel, de evenredige vertegenwoordiging, de voorkeursdrempel, interne partijdemocratie, ideologische profilering – het zijn allemaal krachten die vormgeven aan de partijendemocratie en waarop partijen, individueel of gezamenlijk, grote invloed (kunnen) uitoefenen.

Hoe men denkt over deze maakbare elementen van de partijendemocratie hangt af van de visie die men heeft op de rol van politieke partijen in de vertegenwoordigende democratie. Zijn partijen van intrinsieke waarde voor de parlementaire democratie of op hun best instrumenteel in de relatie tussen kiezer en gekozenen? Indien dat laatste: vormen partijen tegenwoordig nog een band tussen die twee of zijn ze eigenlijk een belemmering geworden? Welke eisen zou een liberaal aan volksvertegenwoordigers en aan de volksvertegenwoordiging moeten stellen?

¹⁰ Jacques Thomassen, *De permanente crisis van de democratie* (afscheidsrede Universiteit Twente, 24 september 2010).

Hoe verhoudt eventueel grotere politieke invloed van partijleden zich eigenlijk tot het mandaat en de verantwoordingsplicht van de volksvertegenwoordiger jegens de kiezer? Aan de hand van deze en andere vragen komen wij tot een aantal bescheiden aanbevelingen waar politieke partijen baat bij kunnen hebben, maar die primair de werking van onze vertegenwoordigende democratie op het oog hebben. Politieke partijen horen immers dienstbaar te zijn aan de democratie. Zolang echter de vertegenwoordigende democratie steunt op politieke partijen – en wij zien dat voorlopig nog niet veranderen – vraagt de gezondheidstoestand van politieke partijen de aandacht van een ieder die zich bekommert om het welzijn van de vertegenwoordigende democratie. Benjamin Marius Telders (1903-1945), hoogleraar volkenrecht en in 1938 gekozen tot voorzitter van de Liberale Staatspartij, weerlegde resoluut de suggestie dat Nederland beter af zou zijn zonder partijen, al viel hun nog zoveel te verwijten. ‘De politieke partijen zijn geen onkruid in het hof der Nederlandse natie, zij zijn gewassen, die daarin hunne eigen plaats hebben en behooren te behouden, ook al zou hun hier en daar eene operatie met het snoeimes geen kwaad doen. Wie de politieke partijen plotseling zoude afschaffen, verschaft daarmee niet meer licht en lucht aan andere thans onderdrukt gewaande gewassen, maar schept een leegte welke zonder den minste twijfel door allerlei “onkruid”, mastklimmers en avonturiers, zoude worden gevuld.’¹¹

De behoefte aan een geschrift over de partijendemocratie leefde zowel in de Teldersstichting als in het hoofdbestuur van de VVD. Partijvoorzitter Benk Kort-hals zei dat ‘de rol van politieke partijen in de huidige samenleving (...) nadere beschouwing en gedegen gedachtenvorming’ verdient.¹² In een gesprek over dit onderwerp vroeg het hoofdbestuur aan de Teldersstichting om in haar studie ‘out of the box’ te durven denken. Hoewel de Teldersstichting de vrijheid van denken hoog in het vaandel heeft, is zij met dit geschrift toch binnen de kaders van het denkbare gebleven. Telders bepaalde ons namelijk bij het organische karakter van de vertegenwoordigende democratie. Al te radicale ingrepen doen vermoedelijk meer kwaad dan goed. Daarnaast hoopt de Teldersstichting met een nuchter rapport een bijdrage te kunnen leveren aan de gedachtevorming die ongetwijfeld ook in andere gremia van de partij zal plaatsvinden.

Voor de volledigheid merken wij op dat in dit geschrift primair de landelijke politieke partij centraal staat. Dat spreekt vaak voor zich, maar sommige onderwerpen die aan bod komen, zoals de voorkeursdrempel en het proces van kandidaatstelling, spelen uiteraard ook op lokaal en regionaal niveau. Omwille van de ruimte en vanwege het feit dat het lot van een politieke partij op het boven-nationale en regionale niveau toch primair wordt bepaald door het functioneren van die partij in de landelijke politiek hebben wij besloten die niveaus grotendeels buiten beschouwing te laten. Daarnaast is het moeilijk om in zijn algemeenheid

¹¹ Benjamin Marius Telders, ‘De plicht der politieke partijen’, in: *Verzamelde geschriften van Prof. Mr. B.M. Telders* (deel V), 's-Gravenhage, 1947, pp. 209-211, p. 211.

¹² Toespraak tot het partijcongres op 24 november 2012.

iets over, bijvoorbeeld, de lokale afdelingen van partijen te zeggen daar sommige een zieltogend bestaan leiden terwijl elders volop reuring is. Wel hebben we de indruk dat het in veel afdelingen ontbreekt aan activiteiten gericht op inhoudelijk debat, wat het beeld versterkt dat VVD-afdelingen toch vooral draaien rondom bestuurders.

2.2 Opbouw van het geschrift

Dit geschrift valt in grofweg twee delen uiteen. In de eerstvolgende drie hoofdstukken concentreren we ons op een aantal ontwikkelingen die vaak worden gezien als crisisverschijnselen van de partijdemocratie; ze zijn reeds kort aangestipt. Ten eerste het *dalende vertrouwen* in de democratie en in politieke partijen en politici als steunpilaren van de vertegenwoordigende democratie. We presenteren enkele cijferreeksen over de mate van tevredenheid met de democratie in Nederland en over het vertrouwen in politieke partijen, politici en politieke instellingen, die in de loop der jaren zijn verzameld door onder meer het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Nationaal Kiezersonderzoek en de Eurobarometer. Met behulp van die cijfers kunnen we als het ware steeds verder inzoomen op de perceptie die burgers hebben van het parlement, politieke partijen en politici, drie belangrijke actoren waarvan verondersteld mag worden dat zij medebepalend zijn voor het algehele oordeel van de bevolking over het functioneren van de Nederlandse democratie. Is het vertrouwen in de Nederlandse democratie echt op een dieptepunt beland of valt het in historisch en internationaal perspectief eigenlijk wel mee? En hoe kunnen verschillen in politiek vertrouwen tussen landen en tussen bevolkingsgroepen binnen Nederland worden verklaard? Vervolgens kijken we kort naar twee klassieke vormen van *politieke participatie*: het lidmaatschap van politieke partijen en de opkomst tijdens verkiezingen.

In hoofdstuk vier richten we het vizier op de leden en kiezers van de politieke partijen. Een van de verwijten die partijen wordt gemaakt is dat hun leden *inhoudelijk en demografisch niet representatief* zijn voor het Nederlandse electoraat. Partijleden zijn door de bank genomen te oud, te blank, te hoog opgeleid en hun opvattingen wijken (daarom?) af van die van de stemmers op hun partij. Is die kritiek terecht? En in hoeverre moet een beginselvaste partij zich laten leiden door de prioriteiten van haar (sterk fluctuerende) achterban? Meer in detail vergelijken we het demografische en inhoudelijke profiel van het VVD-ledenbestand met dat van de gemiddelde VVD-stemmer. Heeft Hans Wiegel gelijk met zijn stelling dat VVD-kiezers rechtser zijn dan het VVD-partijkader?

Het geringe vertrouwen in de politiek en de kloof tussen (actieve) partijleden en gewone kiezers zijn voor veel politicologen symptomen van een algeheel functieverlies van politieke partijen. Politieke partijen zouden nog maar een schim van hun oude zelf zijn: de emancipatoire massabewegingen uit de hoogtijdagen van de verzuiling zijn getransformeerd tot kaderpartijen of campagnepartijen wier bestaan vooral draait om deelname aan verkiezingen en het leveren van bestuurders voor een groeiend aantal (semi)politieke posten. In hoofdstuk vijf groeperen we

het grote aantal functies dat in de loop der tijd door politieke partijen is vervuld dan wel (met terugwerkende kracht) aan hen is toegeschreven onder een drietal taken die naar onze opvatting nog altijd cruciaal zijn in een vertegenwoordigende democratie: het rekruteren van kandidaten voor openbare ambten, het vertalen van beginselen in politieke actie, en het communiceren met en steun verwerven onder kiezers. Hoe zijn die drie *functies van politieke partijen* geëvolueerd onder invloed van bijvoorbeeld ontideologisering dan wel polarisering en de opkomst van het internet?

Het volgende hoofdstuk vormt de opening van het tweede, meer normatieve en op het liberalisme georiënteerde deel van dit geschrift. Net als in de moderne beschrijvende politicologische literatuur werd in de voorgaande drie hoofdstukken het bestaan van politieke partijen en hun spilfunctie in de vertegenwoordigende democratie als een voldongen feit aanvaard. Historisch en politiek-filosofisch is dat echter een onjuiste voorstelling van zaken. Het tijdperk van de massapartij, waarop vooral sociaal-democraten en christen-democraten weemoedig terugkijken, is slechts een fase – en allerminst de eerste fase – in de geschiedenis van de vertegenwoordigende democratie. Liever dan politieke partijen langs een functionele meetlat te leggen is het zaak de vraag te stellen hoe zij passen in *het liberale denken over de juiste verhouding tussen kiezer en gekozenen*. In dit hoofdstuk grijpen we daarom terug op enkele pioniers in het liberale denken over politieke partijen, zoals David Hume en Edmund Burke. Voor Nederland gebruiken we de lange discussie over de invoering van de evenredige vertegenwoordiging ten koste van het districtenstelsel als kapstok. Welke kant Nederlandse liberalen kozen in de stelseldiscussie hing namelijk nauw samen met de invloed die zij verwachtten – of vreesden – van de evenredige vertegenwoordiging op *partijvorming* en de band tussen kiezers en gekozenen. Zij konden het niet eens worden over de vraag welk stelsel aan de onafhankelijke, zelfstandige oordelende volksvertegenwoordiger een grotere overlevingskans bood.

Na de ideaaltypische, liberale rolopvatting van volksvertegenwoordigers te hebben geschetst, bezien we in het zevende hoofdstuk hoe politici daar in de weerbarstige partijpolitieke werkelijkheid van alledag invulling aan proberen te geven. In hoeverre laten volksvertegenwoordigers zich in hun oordeelsvorming leiden door hun parlementaire fractie, de partij en de kiezers? Welke *rolopvatting* houden moderne volksvertegenwoordigers erop na? Zij hebben de grondwettelijke opdracht om ‘zonder last’ te stemmen, maar handelen tevens in het besef dat voor machtsvorming eendrachtig optreden noodzakelijk is. Via een internationale vergelijking wordt ook de eventuele doorwerking van het *kiesstelsel* en de *kandidaatstellingsprocedure* op de handelingsruimte van individuele volksvertegenwoordigers bekeken.

Vervolgens komen de twee overige spelers in de moderne democratie, de leden en de kiezers, aan bod. Hoofdstuk acht brengt eerst het *voortgaande ledenverlies* van de drie traditionele partijen in beeld, dat contrasteert met de forse ledenaanwas van kleine, vaak jonge politieke partijen. Wonderwel was niet ledenverlies

maar relatief recent zetelverlies de belangrijkste aanleiding voor partijen om hun interne organisatie op de schop te nemen. Een kritische beschouwing van het *democratiseringsproces* binnen de VVD leert dat de leden de afgelopen tien jaar op papier meer zeggenschap hebben gekregen, maar dat daar in de praktijk nog onvoldoende van te merken is. We doen concrete voorstellen om de *ledeninvloed* op personen en programma's te vergroten, niet alleen omdat aldus de (formele) legitimiteit van de partij kan worden versterkt maar ook omdat een politieke partij vitaliteit ontleent aan kritisch nadenkende partijleden.

Hoofdstuk negen staat stil bij de *invloed van kiezers* op de personele samenstelling van het parlement. Die invloed wordt vaak te gering geacht, met als gevolg een losse band tussen electoraat en volksvertegenwoordiging en verlies aan politiek vertrouwen. Als remedie wordt van tijd tot tijd de herinvoering van een districtenstelsel voorgesteld. Teruggrijpend op de argumenten die in hoofdstuk zes zijn gewisseld wijzen wij een districtenstelsel af. Nederland is onzes inziens meer gediend bij een *verlaging van de voorkeursdrempel*. Vijf argumenten tegen zo'n verlaging worden uitvoering op hun merites beoordeeld.

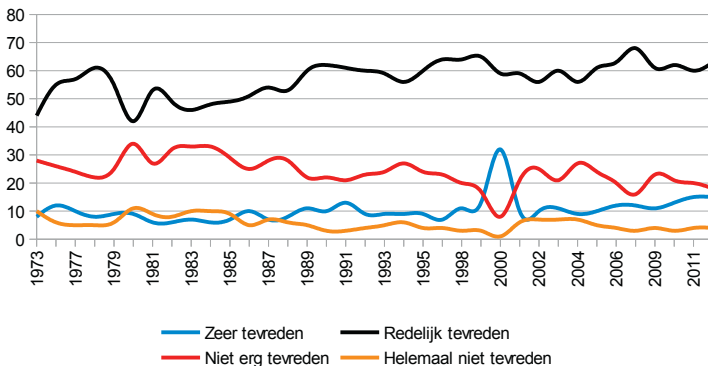
Het tiende hoofdstuk, ten slotte, is gewijd aan het drastisch veranderde landschap van nieuwe en oude *media* waarin politici, partijleden en kiezers hun weg zoeken. Veel politici hebben het gevoel dat journalisten niet langer een betrouwbare schakel zijn tussen overheid en samenleving maar een eigenstandige politieke machtsfactor zijn geworden. Juist daarom is het opvallend hoe weinig politici moeite doen om buiten de traditionele media om, bijvoorbeeld via het *internet*, betekenisvolle communicatie te onderhouden met kiezers en partijleden en hun van informatie en argumenten te voorzien waarvoor in de media geen belangstelling bestaat. De mogelijkheid die het internet biedt om 'het hele verhaal' te vertellen blijft grotendeels onbenut. Tegelijkertijd klinkt de stem des volks voortdurend in *opiniepeilingen* en *sociale media*. Hoe moeten politici met die stortvloed aan opinies omgaan?

3 Vertrouwen op cijfers?

3.1 Tevredenheid met democratie en politiek

Sinds begin jaren zeventig wordt de bevolking in de lidstaten van de Europese Unie met vaste regelmaat gevraagd naar haar oordeel over het functioneren van de democratie in haar algemeenheid. In figuur 3 is de mening van de Nederlandse respondenten over de werking van hun democratie weergegeven. Twee zaken springen onmiddellijk in het oog. Ten eerste dat het aandeel van de bevolking dat zeer tevreden is over de democratie sterk maar zeer tijdelijk toenam tegen het einde van de vorige eeuw; ten tweede dat over de gehele periode bezien het oordeel van de respondenten vrij stabiel is. Er zijn wel lichte schommelingen, maar de trendlijnen wijzen bepaald niet op de democratische crisis die sommigen al sinds de jaren zestig bespeuren en velen toch zeker sinds het roemloze einde van het tweede Paarse kabinet in 2002. Als de categorieën 'zeer tevreden' en 'redelijk tevreden' worden samengevoegd, dan blijkt dat de tevredenheid met de werking van de Nederlandse democratie sinds de jaren zeventig zeer geleidelijk maar gestaag is gegroeid.

Figuur 3
Tevredenheid over de democratie in Nederland 1973-2012



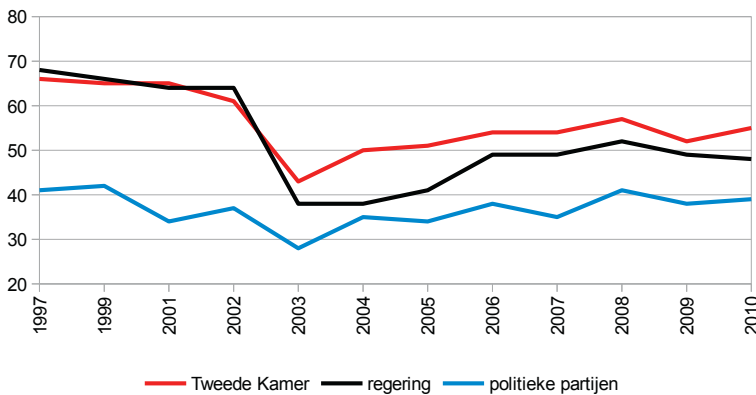
Bron: Eurobarometer. In sommige jaren zijn diverse metingen gehouden. In die gevallen is steeds de eerste meting van het jaar gebruikt.

Democratie is natuurlijk een weids begrip en het is moeilijk in te schatten waarop respondenten hun oordeel baseren. Hun (on)tevredenheid over de democratie kan gebaseerd zijn op een al dan niet evenwichtige optelsom van oordelen over onderdelen van de democratie – zoals het functioneren van politici, maatschappelijke organisaties, de media, de rechterlijke macht, enzovoort – maar het is best denkbaar dat zij hun persoonlijk welbevinden en de economische vooruitzichten ook laten meewegen.

Politici, het parlement, politieke partijen en de regering komen in beeld als we kijken naar een specifiekere vorm van vertrouwen, namelijk politiek vertrouwen. Direct valt op dat het vertrouwen in politieke partijen structureel lager is dan het vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer (figuren 4 en 5). Net als in de voorgaande figuur is ook hier rond 2002 sprake van een plotselinge, zeer scherpe daling van het vertrouwen. Deze trendbreuk – daar leek het althans aanvankelijk om te gaan – gaf aanleiding tot veel gepieker over de toekomst van de partijendemocratie, vooral ook omdat zij min of meer samenviel met de razendsnelle politieke opmars van Pim Fortuyn. Ruim tien jaar later kunnen we constateren dat die scherpe, tijdelijke daling in vertrouwen niet heeft geleid tot onherstelbaar legitimiteitsverlies van democratische instellingen en politieke actoren. De vertrouwenstrend is weliswaar grilliger dan voorheen maar niet uitgesproken negatief.

Of de politieke onvrede die verwoord werd door Pim Fortuyn en gestalte kreeg in de LPF tevens de dip in vertrouwen kan verklaren, valt te betwijfelen.¹³ De bestuurskundigen Bovens en Wille onderzochten tien mogelijke redenen voor de vertrouwensdaling en zien grote onvrede (vooral onder linksgeoriënteerde kiezers) over het aantreden van het kabinet-Balkenende als de meest zwaarwegende en plausibele verklaring, in combinatie met de polarisering van de politieke verhoudingen. Ook in andere landen is gebleken dat harde verkiezingscampagnes een negatief effect hebben op het politieke vertrouwen van burgers.

Figuur 4
Politiek vertrouwen 1997-2010 (SCP)

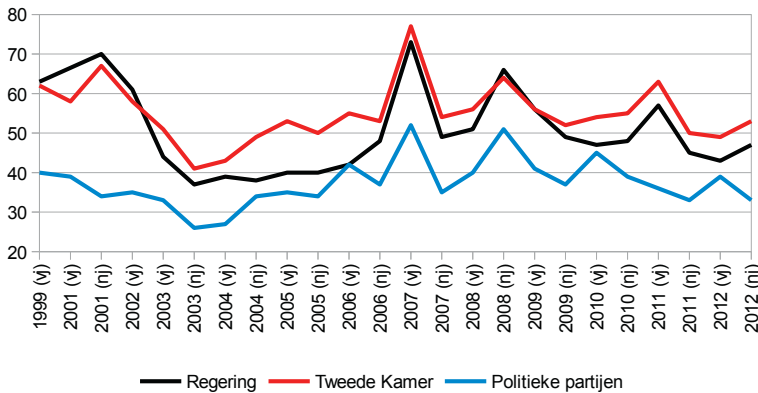


Bron: SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport* 2002, p. 225 en *De sociale staat van Nederland* 2011, p. 61.

¹³ Bovens en Wille, 'Waar bleef het vertrouwen in de overheid?'

Bovens en Wille vonden het in 2006 nog te vroeg om te kunnen beoordelen of de Nederlandse politieke cultuur ingrijpend veranderd was: 'Als de politieke elite in ons land steeds meer afstand gaat nemen van een van de hoofdregels van de consensusedemocratie, het op zakelijke toon en met respect voor elkaar uitvechten van politieke meningsverschillen, dan zal dit vermoedelijk bijdragen aan een structureel minder positief beeld van overheid en politiek onder burgers. (...) Het is echter te vroeg om nu al te constateren dat de Nederlandse politieke cultuur blijvend is veranderd en dat dit vervolgens ook leidt tot een blijvend lager niveau van vertrouwen in politieke instituties.'¹⁴ Inmiddels kan wel vastgesteld worden dat de politieke stijl in Nederland, onder andere door toedoen van Geert Wilders' Partij voor de Vrijheid en daarvoor van SP-leider Jan Marijnissen, blijvend is veranderd, maar dat het politieke vertrouwen er niet verder door is aangetast.¹⁵ Trouwens, ook de stijl waarin buitenparlementaire actoren politici bejegenen is verhard; denk aan het spotje van vakbond FNV waarin afwisselend beelden van mensen in moeilijke sociale en economische omstandigheden en van een luid lachende premier Rutte werden getoond, suggererend dat Rutte zich totaal niet bekommerde om het lot van kwetsbare mensen.

Figuur 5
Politiek vertrouwen 1999-2012 (Eurobarometer)



Bron: Eurobarometer 51-78.

Dat de vertrouwenstrends in diverse Europese landen soms opvallend synchroon bewegen, duidt erop dat naast nationale factoren de politieke gemoedsstemming in ons land ook meebepaald wordt door internationale ontwikkelingen. Overal in Europa was sprake van een abrupte vertrouwensdaling in 2002. Duitsland, België,

¹⁴ Ibidem, p. 59.

¹⁵ In 1997 werd nog schande gesproken van het feit dat Jan Marijnissen 'even dimmen' zei tegen waarnemend Kamervoorzitter Frans Weisglas toen die hem geen interruptie gunde.

Denemarken en het Verenigd Koninkrijk ondergingen stuk voor stuk in de jaren 2001 en 2002 een snelle stijging en snelle daling van het vertrouwen. De daling in Nederland zette echter veel verder door, waarbij bedacht moet worden dat het vertrouwensniveau in ons land decennialang internationaal gezien aan de zeer hoge kant was en nog altijd is: in Europa hebben alleen Denen vaak meer politiek vertrouwen dan Nederlanders.¹⁶ Op de Scandinavische landen na, heeft in Europese landen zelden meer dan een kwart tot een derde van de bevolking vertrouwen in het parlement, politici, politieke partijen of de regering.

Het negatieve beeld dat mensen hebben van politieke partijen betekent geenszins dat mensen de rol van politieke partijen in het democratische proces onderschatten. In 32 landen vond gemiddeld slechts 10 procent van de bevolking dat partijen geïnteresseerd waren in de mening van gewone mensen, maar niettemin onderschreef 46 procent de stelling dat politieke partijen nodig zijn voor het functioneren van het politieke systeem.¹⁷

3.2 Vertrouwensverschillen tussen landen

Hoe kunnen de grote vertrouwensverschillen tussen Europese landen worden verklaard? Een studie naar factoren die mogelijk van invloed zijn op het niveau van vertrouwen in het parlement laat zien dat de mate van corruptie, de proportionaliteit van het kiesstelsel en de lengte van de democratische traditie in een land 61 procent van de vertrouwensverschillen verklaren.¹⁸ Nog eens 22 procent kan worden toegeschreven aan kenmerken van individuele burgers, zoals opleiding, inkomen en religieuze overtuiging. Hoogopgeleide, gelovige burgers met een hoog inkomen hebben meer vertrouwen in de politiek dan hun niet-religieuze medeburgers met een lager inkomen en een lagere opleiding – en het aandeel van deze burgertypen verschilt per samenleving. Tegen de verwachting in speelt het algehele niveau van economische ontwikkeling alsook de economische groei in het voorbije jaar in een land geen rol. Ook doet de mate van partijpolitieke fragmentatie in het parlement er niet toe.

In het hierboven aangehaald onderzoek wordt bij voortduring gesproken over ‘politiek vertrouwen’, maar de gebruikte cijfers hebben in feite alleen betrekking op het vertrouwen in het parlement. Een tweede kanttekening is dat de vergeleken landen alle in Europa liggen, terwijl het gros van de landen met zogeheten meerderheidsstelsels niet-Europees zijn, zoals de Verenigde Staten, Canada, Zuid-Korea en Mexico. Niettemin sluit de bevinding dat kiezers die stemmen in evenredige stelsels een stuk tevredener zijn met het functioneren van de democratie dan

¹⁶ SCP, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2012/1*, 30 maart 2012, pp. 7-12.

¹⁷ Russell Dalton, David Farrell en Ian McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage. How Parties Organize Democracy*, Oxford, 2011, p. 216. Canadezen hadden met 3 procent het minst vertrouwen in politieke partijen en maar een kwart van de Amerikanen meende dat politieke partijen noodzakelijk zijn voor het politieke systeem.

¹⁸ Van der Meer, ‘Politiek vertrouwen internationaal verklaard’.

kiezers in meerderheidsstelsels aan bij de gangbare opvatting onder politicologen. De Twentse politicologen Aarts en Thomassen wilden weten in hoeverre die tevredenheid te maken heeft met de functie die verkiezingen onder een bepaald stelsel geacht worden te vervullen.¹⁹ In de politieke theorie worden verkiezingen in een meerderheidsstelsel beschouwd als een moment waarop de zittende regering verantwoording moet afleggen aan de kiezer, die vervolgens zijn oordeel geeft over het regeringsbeleid van de afgelopen jaren (afrekenen). Omdat het kiesstelsel vaak in het voordeel van één partij werkt, kiest het volk in feite de volgende regering. In een stelsel van evenredige vertegenwoordiging daarentegen, waarin tal van partijen meedoen aan verkiezingen en vaak diverse partijen nodig zijn om een regering te vormen, zou de voornaamste functie van verkiezingen het herinrichten van het parlement volgens de politieke voorkeuren van de kiezers op dat moment zijn (afspiegelen).²⁰ Omdat regelmatig een partij van de zittende coalitie nodig is voor de vorming van een nieuwe coalitie zouden verkiezingen in een evenredig stelsel veel minder het karakter van een afrekening hebben dan in een meerderheidsstelsel.

Aarts en Thomassen maakten gebruik van onderzoek waarin mensen zelf de verkiezingen in hun land hadden beoordeeld op de aspecten afrekenen en afspiegelen. Hun niet erg gewaagde hypothese was dat een gecombineerde hoge score op beide aspecten samenhangt met een hoge mate van tevredenheid met het functioneren van de democratie. Die hypothese bleek te kloppen, al had de door kiezers ondervonden mate van afspiegeling (*representation*) een veel groter effect op de tevredenheid met democratie dan de mate van *accountability*. Opvallend was echter dat de door kiezers ervaren graad van afspiegeling en *accountability* niet aansloot bij de veronderstelde functie die verkiezingen in een bepaald systeem vervullen: ‘proportionality seems to go together with positive perceptions of the accountability of democracy, is practically unrelated to representativeness, and is associated with relatively low evaluations of democracy’.²¹ Deze bevinding staat haaks op de conventionele politicologische wijsheid dat tevredenheid met democratie juist in evenredige stelsels hoger is vanwege het parlement waarin tal van minderheden hun eigen politieke stem hebben. Ook rijmt het niet met de aanname dat verkiezingen in landen met een meerheidsstelsel draaien om de machtsvraag. Overigens blijft de ‘leeftijd’ van een democratie een krachtige verklaring voor het niveau van democratisch vertrouwen.

Het gegroeide gebrek aan vertrouwen in grote delen van Europa wordt wel gekoppeld aan de zogeheten moderniseringstheorie, die veronderstelt dat door so-

¹⁹ Kees Aarts en Jacques Thomassen, ‘Satisfaction with democracy: Do institutions matter?’, *Electoral Studies* 27 (1), 2008, pp. 5-18.

²⁰ Het gaat hier om het politiek-theoretische onderscheid tussen twee soorten stelsels. In de Nederlandse praktijk worden kiezers wel degelijk ook – en zelfs in toenemende mate – gemotiveerd door de behoefte een oordeel over het gevoerde beleid te geven. Zie Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden, 2011.

²¹ Aarts en Thomassen, ‘Satisfaction with democracy’, p. 16.

ciaal-culturele ontwikkelingen nieuwe generaties sceptischer staan tegenover de politiek. De redenering is dat jongeren over het algemeen hoger opgeleid, minder religieus, minder materialistisch en minder gezagsgetrouw zijn dan ouderen. Ze zijn, kortom, individualistischer ingesteld en koesteren minder vertrouwen in de collectieve politieke instellingen dan oudere generaties. In Nederland is van zo'n verband tussen leeftijd en politiek vertrouwen evenwel geen sprake. Integendeel, jongeren hebben juist meer politiek vertrouwen dan ouderen.²² Ze zouden ook wat minder individualistisch zijn, al is die conclusie aanvechtbaar als we zien hoe merkwaardig individualisme wordt gedefinieerd, namelijk als niet-religieus, post-materialistisch en ideologisch gematigd.

3.3 Grotere schommelingen

Hoe het verband tussen leeftijd en politiek vertrouwen er ook uitziet, het kan hooguit helpen om langetermijnontwikkelingen te duiden, maar kan niet veel toevoegen aan het verklaren van de heftige fluctuaties die zich in Nederland sinds de eeuwwisseling voordoen. Hoe zeer die schommelingen trouwens benadrukt dan wel aan het oog onttrokken worden door de dataselectie blijkt uit de vergelijking van figuur 4 en 5. Het Sociaal en Cultureel Planbureau verliet zich voor zijn rapport *De sociale staat van Nederland 2011* op de Eurobarometer die alom wordt geraadpleegd, maar gebruikte slechts één van de twee metingen per jaar.²³ Dat levert een veel vlakker verloop van de vertrouwenstrend op dan de sterk fluctuerende lijnen in figuur 5, waarin – net als in veel andere rapporten – de resultaten van alle metingen (voorjaar en najaar) zijn weergegeven. Een absolute uitschieter is de periode tussen het najaar van 2006 en het voorjaar van 2007, toen het vertrouwen in regering, parlement en politieke partijen ongekend hoog was. Als verklaring voeren de onderzoekers van TNS NIPO aan dat de verkiezingscampagne, volgend op het einde van het kabinet-Balkenende III, in volle gang was ten tijde van de meting, waardoor het politieke bewustzijn onder kiezers hoger was dan gewoonlijk.²⁴ Daaraan zou het grote vertrouwen in partijen kunnen worden toegerekend, terwijl het grote vertrouwen in de regering past in het patroon van een uitzonderlijk hoog vertrouwensniveau in de gehele Europese Unie in het voorjaar van 2007. De tweede vertrouwenspiek, eind 2008, wordt wel toegeschreven aan het – destijds althans – door kiezers als daadkrachtig ervaren optreden van minis-

²² Bengü Hosch-Dayican, 'Individualisering en politiek vertrouwen in Nederland. Welke rol spelen waardenoriëntaties?', in: Andeweg en Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht*, pp. 45-63.

²³ Sinds 2008 publiceert het SCP elk kwartaal de resultaten van eigen opinieonderzoek en gesprekken met focusgroepen in de serie *Continu onderzoek burgerperspectieven*. Het vertrouwen in zeven instituties wordt gemeten, maar politieke partijen horen daar niet bij.

²⁴ TNS Opinion & Social, *Standaard Eurobarometer 68 / Herfst 2007*, januari 2008, pp. 9-10.

ter van Financiën Wouter Bos in de bankencrisis.²⁵

Beide figuren maken echter één ding zonneklaar: de vertrouwenstrends voor partijen, politici en parlement lopen vrijwel parallel, wat erop duidt dat het moeilijk is om politiek vertrouwen per afzonderlijke instelling te meten. Tevredenheid of ongenoegen over het één werkt waarschijnlijk door in het oordeel over het ander, of alle afzonderlijke oordelen zijn uiteindelijk gebaseerd op een algemeen gevoel van (on)tevredenheid over de politieke, sociale en economische situatie in Nederland. Daar komt nog bij dat ongeveer de helft van de lager opgeleiden geen onderscheid maakt tussen ‘regering’ en ‘Tweede Kamer’.²⁶ We mogen er gevoeglijk van uitgaan dat het onderscheid tussen ‘Tweede Kamer’ en ‘politieke partijen’ nog minder vaak wordt gemaakt.

Dat politieke partijen blijkens de Eurobarometer structureel minder vertrouwen genieten dan het parlement en de regering is misschien niet vreemd als we de laatste twee aanmerken als nationale politieke instituties, terwijl partijen concurrerende visies op het algemeen belang vertegenwoordigen. Het is mogelijk dat kiezers vertrouwen in hun partij combineren met wantrouwen jegens partijen die ver van hun eigen opvattingen afstaan. De ontwikkeling van het vertrouwen in politieke partijen is op zichzelf niet negatief, maar vergeleken met de vertrouwenscores voor andere instituties is hun positie niet benijdenswaardig. Steevast bungelen ze onderaan de institutionele vertrouwensladder.²⁷

3.4 Hoger opgeleid, meer vertrouwen

Het Centraal Bureau voor de Statistiek, ten slotte, baseert zijn conclusies over de ontwikkeling van het politiek vertrouwen op cijfers uit het tweejaarlijkse European Social Survey (ESS) – conclusies die nogal afwijken van de resultaten uit de Eurobarometer. Nederland is, aldus het CBS, ‘samen met Denemarken, het enige land waar een ruime meerderheid vertrouwen heeft in politici en politieke partijen’.²⁸ Die kwalificatie ‘ruime meerderheid’ is aan de ietwat optimistische kant wie ziet dat de bedoelde meerderheid slechts van recente datum is (tabel 1) en slechts een fractie meer bedraagt dan de helft van de bevolking.

Als de achtergrond van de respondenten in ogenschouw wordt genomen, dan wordt een sterk positief verband zichtbaar tussen opleidingsniveau en politiek vertrouwen. Hoger opgeleiden hebben aanzienlijk meer vertrouwen in politici, parlement en politieke partijen dan lager opgeleiden (tabel 1) en feitelijk heeft alleen een ruime meerderheid van die groep continu vertrouwen in politici en politieke partijen. Hoger opgeleiden zijn ook veel vaker politiek actief, een gegeven waarop

²⁵ Mark Bovens en Anchrit Wille, ‘Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling?’ in: Andeweg en Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht*, pp. 21-43, p. 35.

²⁶ SCP, *Continue Onderzoek Burgerperspectieven Kwartaalbericht 2008/1*, Den Haag, 2008, p. 25.

²⁷ SCP, *De sociale staat van Nederland 2011*, p. 61.

²⁸ CBS, *Verkiezingen*, p. 140.

we later terugkomen. Niettemin laten alle opleidingsniveaus dezelfde trends zien: toegenomen politiek vertrouwen in de periode 2002 tot 2010, met een dip in 2004.

Op basis van het ESS heeft het CBS een rangschikking gemaakt van vertrouwen in maatschappelijke en politieke instituties. Vreemd genoeg wijkt die op enkele punten opvallend af van de vertrouwensladder van het SCP, dat gebruikmaakte van de Eurobarometer. Bij het CBS staat de pers in 2009 qua vertrouwen op de onderste sport van de ladder.²⁹ Slechts één op de drie mensen heeft vertrouwen in de pers. Volgens de Eurobarometer hebben mensen juist in politieke partijen het minste vertrouwen, terwijl jaar in jaar uit twee derde tot driekwart vertrouwen heeft in radio, televisie en de geschreven pers.

Ondanks de verschillen die bestaan tussen de ene en de andere serie onderzoeken kan op basis van de cijfers niet worden gesproken van een democratische crisis in Nederland. De turbulente politieke ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar hebben het vertrouwen in de democratie niet geërodeerd. Sterker nog, er is zelfs geen sprake van een stelselmatige daling in vertrouwen in politici, parlement en partijen, hoe zeer die sinds het einde van Paars II ook onder vuur hebben gelezen.

Tabel 1
Vertrouwen in politici, parlement en politieke partijen naar opleidingsniveau

	2002	2004	2006	2008	2010
Politici					
Laag	32	34	39	45	46
Middelbaar	46	39	48	51	53
Hoog	55	50	54	62	64
Totaal	42	40	46	52	52
Parlement					
Laag	38	33	44	48	46
Middelbaar	53	38	54	60	57
Hoog	66	50	66	75	71
Totaal	50	39	53	60	55
Politieke partijen					
Laag		34	40	44	47
Middelbaar		44	49	52	53
Hoog		50	56	62	65
Totaal		41	47	52	53

Bron: CBS Statline

²⁹ CBS, *Sociale samenhang: Participatie, Vertrouwen en Integratie*, Den Haag/Heerlen, 2010, p. 96.

Bij de uitkomsten van onderzoeken naar (politiek) vertrouwen moet wel een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Wat wordt er bijvoorbeeld precies bedoeld met ‘vertrouwen in politieke partijen’? Of beter: waardoor laten de mensen die zeggen wel of geen vertrouwen in politieke partijen te hebben zich eigenlijk leiden? Slechts een handjevol zal zijn mening (kunnen) baseren op het functioneren van politieke partijen als ledenorganisaties. En zelfs als alle respondenten politieke partijen weten te onderscheiden van de regering en het parlement, dan nog is de vraag hoe hun oordeel moet worden uitgelegd. Wordt het wantrouwen gevoed door afkeer jegens bepaalde partijen, in combinatie met sterke affiniteit voor één bepaalde partij, of door algehele afkeer van partijpolitiek? Het is aannemelijk dat zowel politiek zeer geïnteresseerden als politiek ongeïnteresseerden een flinke dosis achterdocht jegens (sommige) politieke partijen koesteren; de eersten omdat ze zich nauw aan een bepaalde politieke stroming verwant voelen en de laatsten omdat ze zich in geen enkele partij in het bijzonder herkennen. Deze bezwaren gelden ook voor andere instituties die pluriformiteit als wezenskenmerk hebben maar in veel onderzoeken als containerbegrip worden gehanteerd. Mensen vragen naar hun vertrouwen in ‘de politie’ of ‘het rechtssysteem’ is niet hetzelfde als in ‘de televisie’ of ‘politieke partijen’. Zo bezien is een lage(re) vertrouwensscore voor politieke partijen niet zo bijzonder.

Tabel 2
Meningen over politici en politieke partijen

(Geheel) eens met de stelling (%)	1977	1986	1994	2002	2003	2006	2010
Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik	41	31	34	35	33	34	37
Tegen beter weten in beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken	58	71	76	73	88	84	94
De politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening	48	37	40	43	42	43	52
Kamerlid word je eerder door je politieke vrienden dan door je bekwaamheden	29	31	31	39	40	39	47

Bron: Bojan Todosijević, Kees Aarts en Harry van der Kaap, *Dutch Parliamentary Election Studies, Data Source Book 1971-2006*, 2009 (www.dpes.nl); CBS, *Verkiezingen*, p. 236.

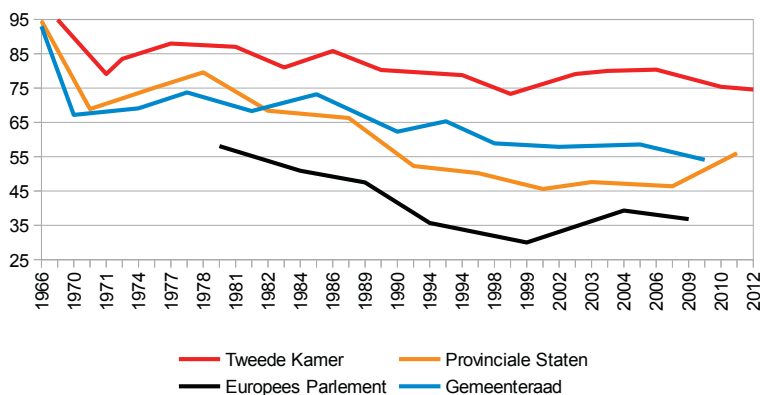
Verder inzicht bieden specifieke vragen over politici en politieke partijen, alsook onderzoek onder de achterbannen van politieke partijen. De percentages in tabel 2 nuanceren het enigszins geruststellende beeld dat oprees uit de figuren hierboven over politiek vertrouwen. Direct in het oog springt het bijna unanieme

oordeel dat politici willens en weten meer toezeggingen doen dan ze kunnen nakomen. Het CBS legt dit uit als toegenomen ‘cynisme’ en ‘achterdocht’, maar dat is niet noodzakelijk het geval. Het kan ook een teken van realiteitszin onder kiezers zijn. Nu verkiezingsuitslagen en de samenstelling van toekomstige kabinetten steeds ongewisser zijn, is het haast een onvermijdelijkheid dat politici meer beloven dan ze kunnen waarmaken. Door de partijpolitieke fragmentatie sinds 2002, en alle problemen die dat oplevert voor coalitievorming, is het vasthouden aan verkiezingsbeloftes immers steeds moeilijker geworden. Lastiger is het om een positieve interpretatie te geven aan de duidelijke toename van het aandeel mensen dat meent dat wie in de Tweede Kamer wil komen meer heeft aan een goede politieke vriendenkring dan aan vakbekwaamheid. Dit gegeven geeft extra gewicht aan de netelige kwestie van rekrutering van geschikte kandidaten voor politieke functies. Niet alleen voor partijen zelf is het een probleem dat zij door het sterk geslonken ledenbestand in toenemende mate moeite hebben om voldoende politieke functionarissen te vinden, maar ook voor het functioneren en het aanzien van de parlementaire democratie kan dat een probleem vormen. Verderop in dit geschrift komen we daarover ruimschoots te spreken.

3.5 Politieke participatie: opkomst en partijlidmaatschap

Behalve wat mensen in onderzoeken ten beste geven over de staat van de Nederlandse democratie, haar partijen en politici, is het belangrijk om te bekijken wat mensen in hun gedrag laten blijken. We beperken ons hier tot twee klassieke vormen van politieke participatie, namelijk het stemmen tijdens verkiezingen en het lidmaatschap van politieke partijen. Vormen van politiek activisme – zoals het deelnemen aan demonstraties en het ondertekenen van petitie – zijn buiten beschouwing gelaten daar die zich veelal buiten de traditionele politieke partijen afspelen. Het zou wel goed kunnen dat nieuwe vormen van politieke participatie voor sommige mensen aantrekkelijker zijn dan het lidmaatschap van een partij.

Figuur 6
Opkomst bij verkiezingen 1966-2012



Bron: CBS Statline.

We kunnen kort zijn over het verloop van de opkomst bij verkiezingen. In figuur 6 is de eerst getoonde verkiezing, eind jaren zestig, de laatste onder de opkomstplicht. Na afschaffing van de opkomstplicht zakt de opkomst bij de eerstvolgende verkiezingen voor de gemeenteraad en de Provinciale Staten met een kwart tot een derde, maar herstelt zich daarop weer totdat midden jaren tachtig een gestage daling inzet tot eind jaren negentig. Deze daling was voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken aanleiding om een onderzoek in te stellen naar de achtergrondkenmerken en motivatie van zelfverklaarde stemmers en thuisblijvers.³⁰ Daaruit bleek dat (on)duidelijkheid over de positie van politieke partijen, in de ogen van de respondent, alsook de mate van identificatie met een bepaalde partij nauw samenhang met de intentie om te gaan stemmen. Achtergrondkenmerken als leeftijd en opleiding voegden veel minder toe ter verklaring van de opkomst.

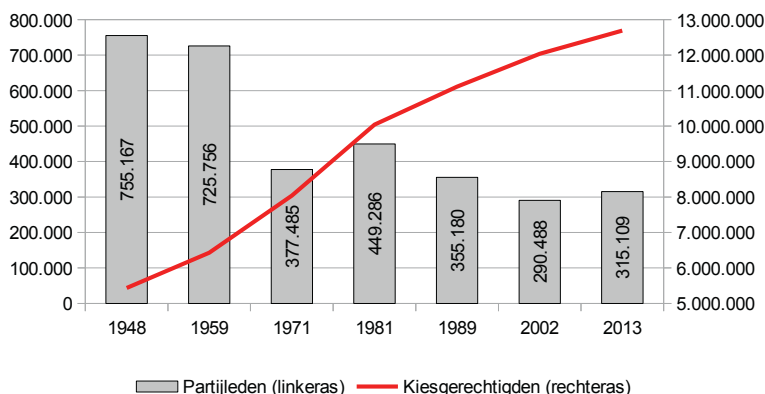
De dalende opkomst en het krimpende ledenbestand van politieke partijen zijn regelmatig aanleiding voor somber stemmende analyses over de toekomst van de democratie. De Ierse politicoloog Peter Mair concludeerde dat 'citizens are heading for the exits of the national political arena'.³¹ De vraag is of dat niet een al te zwartgallige uitleg is. Vooralsnog kunnen we vaststellen dat de opkomst aan het einde van de vorige eeuw een (voorlopig) dieptepunt bereikte, met uitzondering

³⁰ Kees Aarts, *Opkomst bij verkiezingen. Onderzoeksrapportage in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 1999 (www.doc.utwente.nl/61192). Aarts wijst erop dat na de Tweede Wereldoorlog in sommige kringen met enig wantrouwen naar al te massale politieke participatie werd gekeken, uit angst dat extremistische partijen een deel van het electoraat zou mobiliseren dat zich uit onvrede van de gevestigde politiek had afgekeerd.

³¹ Peter Mair, *Polity-Scepticism, Party Failings, and the Challenge to European Democracy* (Uhlenbeck Lecture 24), 2006, p. 21 (www.nias.nl).

van de gemeenteraadsverkiezingen, waarvoor de belangstelling verder is gedaald. Rond die tijd was het vertrouwen in de democratie en in politieke instellingen overigens zeer hoog. Sindsdien is de animo onder de kiezer om zijn stem uit te brengen bij de Tweede Kamerverkiezingen weer wat toegenomen en het zou goed kunnen dat het de politieke turbulentie van de afgelopen tien jaar is geweest die meer mensen naar de stembus heeft gelokt. Hoe het ook zij, een stabiele opkomst van rond de 80 procent bij parlementsverkiezingen wijst niet op wijdverspreide politieke apathie onder de kiezers en is in Europa nog altijd een respectabele score.³² Als de drastisch gedaalde opkomst bij lokale, provinciale en Europese verkiezingen een uiting was van algehele onvrede over de werking van de Nederlandse democratie, dan had die zich zonder twijfel ook vertaald in een opkomstdaling voor de Tweede Kamerverkiezingen.

Figuur 7
Aantallen partijleden ten opzichte van kiesgerechtigden



Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (www.dnpp.nl).

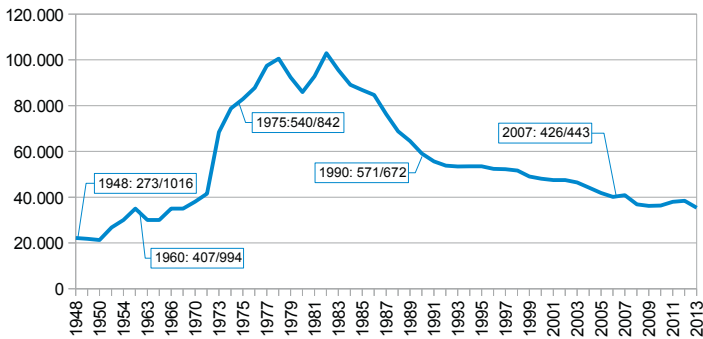
Hoe anders is het gesteld met een tweede vorm van politieke participatie, het lidmaatschap van een politieke partij. In figuur 7 is de ontwikkeling van het aantal partijlidmaatschappen afgezet tegen het aantal kiesgerechtigden. Vanaf de jaren zestig daalt het aantal partijleden dramatisch en halveert in een tijdvak van zo'n tien jaar. Deze daling komt voor het grootste deel op conto van de Katholieke Volkspartij, die in die periode zo'n 300.000 leden verloor, ofwel driekwart van haar aanhang.

De geijkte verklaring hiervoor is de ontzuiling. Het automatisme dat een ka-

³² Het Zweedse Institute for Democracy and Electoral Assistance beschikt over een omvangrijke database met behulp waarvan van een zeer groot aantal landen allerhande gegevens over nationale verkiezingen sinds 1945 (opkomst, kiesgerechtigden, ongeldige stemmen, enzovoort) kunnen worden vergeleken (www.idea.int/vt).

tholiek lid werd van de KVP en een arbeider van de PvdA verdween. Zo'n één-op-éénrelatie tussen afkomst en politieke overtuiging en lidmaatschap van een partij had natuurlijk nooit echt bestaan, want zelfs in de hoogtijdagen van de verzuiling bleef het totaal aantal partijleden ruim onder een miljoen. Dat aantal is bovendien nog aan de hoge kant omdat het in katholieke kring niet ongebruikelijk was om alle gezinsleden – inclusief kinderen, die uiteraard niet kiesgerechtigd waren – als lid te registreren. In 1957 was meer dan een derde van de 450.000 KVP-leden een inwonend gezinslid.³³

Figuur 8
Aantal leden en afdelingen van de VVD t.o.v. het aantal gemeenten



Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (www.dnpp.nl); Gerrit Voerman en Erwin van Dijk, "Van kiesvereniging tot moderne politieke partij". De ontwikkeling van de organisatie en cultuur van de VVD, in: Patrick van Schie en Gerrit Voerman (red.), *Zestig jaar VVD*, Amsterdam, 2008, pp. 93-135, p. 100.

Toch is 'ontzuiling' een ietwat onbevredigende verklaring voor de leegloop van politieke partijen, die zich in de meeste Europese landen voordeed, verzuild of niet.³⁴ Evengoed zou verwacht mogen worden dat vanwege de democratisering en individualisering van de jaren zestig, het gestegen onderwijsniveau onder brede lagen van de bevolking, de politieke polarisatie in de jaren zeventig en de fikse groei van het aantal kiesgerechtigden het aantal partijleden op zijn minst op peil was gebleven. Op kleine schaal zien we die processen weerspiegelt in de forse (maar niet vastgehouden) groei van het aantal VVD-leden in de jaren zeventig (figuur 8). Het

³³ Gerrit Voerman en Wijbrandt van Schuur, 'De Nederlands politieke partijen en hun leden (1945-2010)', in: Andeweg en Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht*, pp. 203-220, p. 211.

³⁴ Peter Mair en Ingrid van Biezen, 'Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000', *Party Politics* 7 (1), 2001, pp. 5-21.

zou helemaal niet vreemd zijn geweest als die processen ook hadden geleid tot een fikse ledenaanwas voor de PvdA, een partij die weliswaar onderdeel was van een zuil – socialistisch doch seculier – maar zich anderzijds afficheerde als een doorbraakpartij, een partij voor alle gezindten. Anders dan de confessionele partijen, die structureel dertig zetels kwijtraakten, kon de PvdA zich in de jaren zeventig en tachtig goed herstellen van de electorale neergang in de jaren zestig. Toch heeft zich dat niet vertaald in een noemenswaardige groei van het aantal leden.

3.6 Conclusie

‘Vertrouwen in politiek op dieptepunt’ kopten talloze media in september 2012, nadat het SCP zijn kwartaalbericht had gepubliceerd waarin te lezen was dat het vertrouwen van Nederlanders in de Tweede Kamer nog maar krap 40 procent bedroeg. Wie de moeite nam om het rapport van het SCP te lezen, ontdekte al snel dat het politiek vertrouwen zich inderdaad op het laagste punt bevond – sinds 2008. Een kwartaalbericht later bleek dat het politiek vertrouwen nog niet eerder zo snel was gestegen in slechts drie maanden tijd, maar daar maakten de media geen woord aan vuil. Dit laat niet alleen zien hoe volatiel het politiek vertrouwen is, maar ook dat negatieve ontwikkelingen in de media worden uitvergroot en positieve trends onderbelicht blijven.

Het bovenstaande is illustratief voor de apocalyptische toon die de berichtgeving over het vertrouwen van Nederlanders in de democratie en in maatschappelijke instellingen domineert. In dit hoofdstuk hebben we de cijfers over politiek vertrouwen in een meerjarenperspectief geplaatst en van een internationale context voorzien. Daaruit blijkt dat hoewel het vertrouwen aan flinke schommelingen onderhevig is, er beslist geen sprake is van een crisis van de democratie. Zelfs het vertrouwen in de verguisde politieke partijen, die stevast onderaan de vertrouwensladder bungelen, is door de jaren heen stabiel. Wel zijn er duidelijke verschillen waarneembaar in politiek vertrouwen naar opleidingsniveau. Over het algemeen geldt: hoe hoger opgeleid, hoe meer vertrouwen de burger heeft in politici, het parlement en politieke partijen.

Politieke partijen slagen er nog altijd goed in om mensen naar de stembus te lokken. De opkomst tijdens verkiezingen is wel wat gedaald, zeker bij verkiezingen waarbij niet zo veel op het spel staat, maar de trends geven geen aanleiding tot grote ongerustheid. Wel is het politiek cynisme toegenomen, al kan men met enige goede wil spreken van gegroeide politieke realiteitszin onder kiezers. Vrijwel unaniem vinden zij dat politici tegen beter weten in meer beloven dan ze kunnen waarmaken. Tegelijk vindt al tientallen jaren één op de drie kiezers dat Kamerleden zich niet bekommeren om mensen zoals zij.

In de jaren zestig halveerde het aantal partijleden in Nederland. Een aanzienlijk deel van die krimp kan worden verklaard uit het feit dat de KVP in de jaren daarvoor massaal lidmaatschapskaarten had verkocht als waren het ‘missiekalenders’, niet zelden aan personen die nog niet eens de stemgerechtigde leeftijd had-

den bereikt.³⁵ Vanaf de jaren zeventig verloopt de krimp een stuk geleidelijker en is in absolute zin niet eens zo heel groot. Echter, afgezet tegen de forse groei van het electoraat en de (wild)groei aan (semi)politieke functies, baart de krimp sommige politieke partijen toch grote zorgen. Het geaggregeerde aantal partijleden onttrekt namelijk belangrijke trendverschillen per partij aan het oog. In hoofdstuk acht komen we daarom uitgebreider op dit onderwerp terug en koppelen daaraan de vraag wat een moderne politieke partij haar leden te bieden kan hebben.

³⁵ Aldus een insider, aangehaald in: R.A. Koole en G. Voerman, 'Het lidmaatschap van politieke partijen na 1945', in: DNPP, *Jaarboek 1985*, Groningen, 1986, pp. 115-176.

4 Inhoudelijke en demografische profielen van partijleden en kiezers

De ontwikkeling van het vertrouwen in partijen en politici en de constant hoge opkomst tijdens verkiezingen voor de Tweede Kamer kunnen worden aangegrepen als bewijs dat het er kennelijk niet veel toe doet dat politieke partijen hebben ingeboet aan maatschappelijk belang. Dat zou een voorbarige conclusie zijn. Er is tenslotte geen garantie dat het politiek vertrouwen de komende decennia rond het huidige hoge niveau zal blijven schommelen. Inmiddels is de sociopolitieke atmosfeer waarin Fortuyn en Wilders verschenen uit en te na geanalyseerd en verklaard, maar aanvankelijk waren het donderslagen boven een politiek landschap waar de zon nooit onder leek te gaan. Ook kan niet worden aangenomen dat de daling van het aantal partijleden een ondergrens heeft bereikt. Alleen al de vergrijzing van het ledenbestand zal – als alles bij het oude blijft – zorgen voor verdere uitdunning. Daarnaast is de demografische en inhoudelijke representativiteit van de partijkaders mogelijk een bron van zorg. Hoe houden partijen met een steeds kleiner en hoogopgeleid ledenbestand voeling met de politieke wensen en voorkeuren van de (laagopgeleide) kiezers? Of, scherper gesteld, is de komeetachtige opkomst van de LPF en de PVV geen klinkend bewijs dat de gevestigde partijen gefossiliseerde instituties zijn die zich hebben afgesloten voor wat er ‘leeft in de samenleving’? En wat betekent het als vele duizenden politieke gezagsdragers en vrijwilligers moeten worden gerekruteerd uit een vijver van ongeveer 300.000 personen, van wie volgens een schatting slechts 15 tot 20 procent werkelijk actief is in de partij?¹

4.1 Wie zijn ze...

De zorg over de toekomst van de partijdemocratie is mede ingegeven door de grillige verkiezingsuitslagen. Sinds een jaar of tien is het gebruik dat politieke partijen die zwaar hebben verloren zich laten louteren door een rapport waarin genadeloos de knullige campagne, de verzielde sfeer in de fractie en het zwakke profiel van de kandidaten wordt blootgelegd. Hoe nuttig die exercities ook kunnen zijn, waarom is verkiezingswinst eigenlijk nooit aanleiding voor een grondige analyse?

Maar treft de kiezer ook geen blaam? De kiezer zweeft, laat zich als stuifzand meevoeren, is wispelturig – er is overvloed aan metaforen voor het gebrek aan partijbinding. Zodra kiezers echter zelf wordt gevraagd naar partijbinding, dan blijkt er de afgelopen veertig jaar eigenlijk niet zo veel veranderd te zijn (figuur 9).² Sinds 1971 beschouwt minstens een op de drie kiezers zich als aanhanger van een partij. Dat mag toch opmerkelijk heten gezien het feit dat allengs een steeds groter deel van het electoraat is geboren in het ontzuilde Nederland. Het aantal

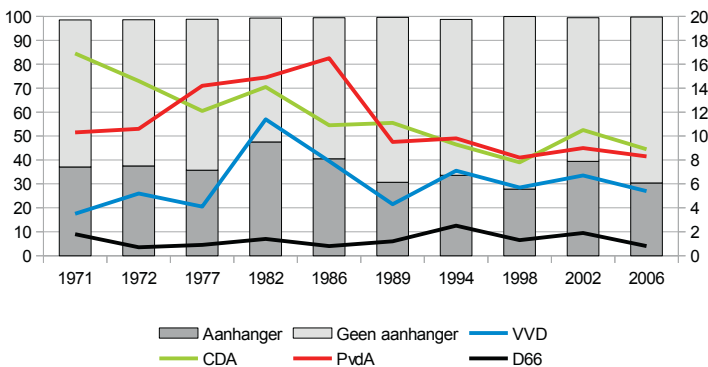
¹ Voerman en Van Schuur, ‘De Nederlands politieke partijen en hun leden (1945-2010)’, p. 213.

² Todosijević, Aarts en Van der Kaap, *Dutch Parliamentary Election Studies*, p. 63.

mensen dat zich aanhanger noemt van een specifieke partij fluctueert wel, maar het CDA is de enige grote partij die structureel aanhang heeft verloren.

De cijfers in figuur 9 zijn percentages van het gehele electoraat. In kiezersonderzoek wordt partijbinding ook vaak uitgesplitst naar partijkeuze. Dan blijkt dat tussen 2006 en 2010 het aandeel VVD-kiezers dat zich beschouwt als aanhanger van die partij is gedaald van bijna vier naar drie op de tien.³ Op het eerste gezicht lijkt dat in tegenspraak met de uitslag van de verkiezingen, die de VVD deed stijgen van 22 naar 31 zetels, maar het is verklaarbaar als we ervan uitgaan dat de vaste aanhang in die periode geen gelijke tred heeft gehouden met de groei van het VVD-aandeel in het electoraat. Een deel van de 'nieuwe' VVD-kiezers in 2010 had in 2006 op een andere partij gestemd en zal zich na een keer op de VVD stemmen niet direct een aanhanger willen noemen. Andersom is het hebben van een hoog percentage 'stabiele aanhang' onder de eigen kiezers niet per definitie een goed teken. Het kan er ook op duiden dat de partij in de verkiezingen is gereduceerd tot de harde kern. Een voorbeeld is het CDA, dat in 2010 met 46 procent 'aanhangers' onder haar kiezers een hondstrouwe achterban lijkt te hebben, totdat men zich realiseert dat het aantal christen-democratische zetels in 2010 is gehalveerd. Veel kiezers – die zich waarschijnlijk geen CDA-aanhanger zouden hebben genoemd – zijn immers massaal naar andere partijen uitgeweken, een verschijnsel dat zich in 2012 herhaalde. Aan de andere kant is het ook mogelijk, in theorie althans, dat partijaanhangers toch niet op hun partij hebben gestemd, als waarschuwing over de koers van de partij of om politiek-strategische redenen: in zowel 2010 als 2012 speelde de vraag of de VVD of de PvdA de grootste partij van Nederland zou worden. Alleen aan de stemmers op een partij is gevraagd of ze zich ook zien als aanhanger van die bewuste partij; de vaste electorale achterban die (eenmalig) is uitgeweken naar een andere partij is daardoor buiten beeld geraakt.

Figuur 9
Aanhangers van een politieke partij



Bron: Todosijević, Aarts en Van der Kaap, *Dutch Parliamentary Election Studies*, p. 63. Door een (zeer klein) percentage 'weet niet/geen antwoord' tellen de kolommen niet op tot honderd procent.

³ CBS, *Het Nationaal Kiezersonderzoek 2006*, p. 173; CBS, *Verkiezingen*, p. 226. Het kiezersonderzoek voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 is nog niet (volledig) beschikbaar.

Als de demografische kenmerken van de VVD-leden worden gelegd naast die van de VVD-achterban in 1986, 1999 en 2008 blijkt dat de oververtegenwoordiging van hoogopgeleiden nergens zo fors is toegenomen als bij de VVD (tabel 3). Samen met de PvdA kent de VVD ook het grootste verschil tussen het aandeel kiezers en het aandeel partijleden met een hbo- of universitaire opleiding. In 2008 bedroeg dat verschil maar liefst 43 procent. Een tweede punt waarop de VVD, ditmaal in gezelschap van D66, duidelijk afsteekt bij de rest is de sociale klasse waartoe mensen zichzelf rekenen, de zogenaamde 'subjectieve sociale klasse'.⁴ Beide partijen telden in 2008 tot 40 procent meer leden uit de hogere (midden)klasse en tot een derde minder leden uit de 'gewone middenklasse'. Wat de VVD betreft is dat een verdubbeling van de oververtegenwoordiging van de hogere (midden)klasse ten opzichte van 1986. De arbeidersklasse was in 2008 het meest ondervertegenwoordigd in de partijkaders van het CDA en de PvdA. Let wel, het betreft een vergelijking tussen het ledenbestand van een partij en de electorale achterban in een bepaald jaar, niet tussen partijleden en kiesgerechtigden.

Tabel 3
Kenmerken van VVD-partijleden ten opzichte van VVD-stemmers

	vrouw	opleiding		sociale klasse			leeftijd						partijlid	stemmer
		laag	hoog	hogere (midden)- klasse	midden- klasse	arbeiders- klasse	18-30	31-40	41-50	51-60	> 60			
1986	-20	-1	20	18	-10	-8	-15	-13	2	7	19	53	42	
1999	-9	-3	32	44	-36	-9	-19	-17	1	7	27	57	43	
2008	-21	-2	43	41	-29	-11	-7	-5	-3	3	13	51	46	

Bron: Den Ridder, Van Holsteyn en Koole, 'De representativiteit van partijleden in Nederland', pp. 168-170. Met uitzondering van de laatste twee kolommen zijn de cijfers verschillen tussen partijleden en stemmers. Voorbeeld: in 2008 telde het ledenbestand van de VVD 21 procent minder vrouwen dan de electorale achterban van de VVD.

Als leden en kiezers per leeftijdscategorie worden ingedeeld, bevestigt dat hetgeen velen reeds vermoedden: er is in de 22 jaar tussen 1986 en 2008 een enorme oververtegenwoordiging ontstaan van leden ouder dan 60 jaar. Van de vier partijen waarvan gegevens bekend zijn uit 1986, 1999 en 2008 (VVD, CDA, D66 en PvdA) is met uitzondering van het VVD-lid de gemiddelde leeftijd van de partijleden sterk gestegen. Het doorsnee CDA-lid was in 2008 67 jaar, dat van de PvdA 58 jaar en van D66 62 jaar. De VVD heeft in dat licht een tamelijk jong ledenbestand met een gemiddelde leeftijd van 51 jaar; 2 jaar jonger dan in 1986 en 6 jaar jonger dan in 1999. Qua omvang is de partij er sinds 1999 bepaald op

⁴ In het overzicht zijn geen gegevens over het partijkader van de SP opgenomen, terwijl de PVV – op Geert Wilders na – geen leden heeft.

achteruitgegaan en is anno 2013 terug op het ledental van eind jaren zestig, maar kennelijk is de instroom relatief jong of de uitstroom relatief oud. Met vijf jaar was van de genoemde partijen het leeftijdsverschil tussen de VVD-kiezer en het partijlid het kleinst. Hoewel de cijfers per jaar per partij soms aanzienlijk verschillen, tekenen de contouren van het gemiddelde partijlid zich steeds duidelijker af: een hoogopgeleide man die zichzelf tot de hogere (midden)klasse rekent en in de laatste jaren van zijn arbeidzame leven verkeert.

Het Lenteakkoord dat door de samenwerking van vijf politieke partijen tot stand kwam na de val van het kabinet-Rutte I, is wel gekarakteriseerd als een pact dat vooral in het belang was van hoger opgeleiden – een bewijs dat de ‘diplomademocratie’ echt bestaat.⁵ Dit inmiddels ingeburgerde begrip is afkomstig van de bestuurskundigen Bovens en Wille, die in hun boek *Diplomademocratie* omstandig aantonen dat hoogopgeleiden na de Tweede Wereldoorlog een onstuitbare mars door politieke organisaties en vertegenwoordigende organen hebben gemaakt. De auteurs roepen opleiding zelfs uit tot ‘de nieuwe maatschappelijke verzuiling’.⁶ Niet alleen bestaat er een groot opleidingsverschil tussen kiezers en partijleden, maar tevens tussen kiezers en hun volksvertegenwoordigers: het aandeel academici in de Tweede Kamer ligt weer op het niveau van eind negentiende eeuw. Hoogopgeleiden sluiten zich sneller aan bij al dan niet tijdelijke actiegroepen en buurtcomités, laten van zich horen op inspraakavonden en melden zich veel vaker dan laagopgeleiden aan bij een politieke partij. Door een slinkend ledenbestand hebben ze gereede kans op een plaats op een kandidatenlijst voor een politieke functie, want anders dan vroeger worden politici tegenwoordig vooral uit de partijpolitieke vijver gevist. Van personele overloop tussen maatschappelijke (lees: verzuilde) en politieke organisaties is nauwelijks nog sprake. Het gevolg is dat politieke vertegenwoordigers bijna per definitie hoogopgeleid zijn, terwijl minder dan een derde van de Nederlandse bevolking hoogopgeleid is.

De nogal eenzijdige samenstelling van de partijkaders baart sommige waarnemers zorgen. ‘De mate waarin partijen representatief zijn voor de achterban van de eigen partij is aldus van cruciaal belang voor het vervullen van hun rol als intermediair en daarmee voor het functioneren van partijen in een representatieve democratie’, meent een drietal politicologen dat de partijkaders vergeleek met de partijachterbannen.⁷ Of men die conclusie onderschrijft, hangt af van de aangehangen opvatting over vertegenwoordigende democratie. Is het voldoende als in het parlement een veelheid aan onder de bevolking levende politieke opinies te horen is of moet het parlement ook een arena zijn waar vertegenwoordigers van diverse bevolkingssegmenten elkaar letterlijk tegenkomen? Maar zelfs als men niet van mening is dat het parlement een soort dwarsdoorsnede van de samenleving hoort te zijn, kan de oververtegenwoordiging van hoogopgeleiden een probleem

⁵ Philip van Praag, ‘Een coalitie voor de hoger opgeleiden’, *de Volkskrant*, 1 mei 2012.

⁶ Bovens en Wille, *Diplomademocratie*, p. 10.

⁷ Den Ridder, Van Holsteyn en Koole, ‘De representativiteit van partijleden in Nederland’, p. 166.

vormen mochten opleiding en politieke stellingname met elkaar samenhangen. Als dat zo is, dan worden de wensen en voorkeuren van laag- en middelbaar opgeleiden in Den Haag mogelijk onvoldoende gehoord. Daarom de vraag: hoe staat het met de inhoudelijke representativiteit van politieke partijen, de VVD in het bijzonder?

4.2 ...en wat vinden ze?

Dat in een recent onderzoek naar verkiezingen en sociale samenhang een hoofdstuk is opgenomen met de titel 'Maatschappelijke problemen: een splijtzwam?' tekent de opgelaaide aandacht voor politieke voorkeuren van lager opgeleiden.⁸ Het beeld is ontstaan dat de Haagse elite het contact verloren heeft met de man in de straat, met de modale werknemer wiens buurt door de komst van migranten van kleur verschoten is, die geregeld slachtoffer is van 'kleine' criminaliteit maar tot zijn frustratie merkt dat de politici drukker zijn met Europese samenwerking dan met de leefbaarheid in zijn directe omgeving.

In de Nationale Kiezersonderzoeken is de publieke opinie over tal van politieke thema's en instituties uitgesplitst naar de achterbannen van politieke partijen. Ook is de belangstelling en deelname aan politiek per achterban in beeld gebracht.⁹ Het aandeel VVD-kiezers dat 'zeer geïnteresseerd' is in politiek bleef in 2010 duidelijk achter bij D66, GroenLinks en de PvdA en was in 2012 zelfs het kleinst van alle achterbannen. Niettemin was in 2010 de categorie 'niet geïnteresseerd' het kleinst bij de VVD en D66 (beide 9 procent); in 2012 was de politieke desinteresse het kleinst in de D66-achterban (6 procent), gevolgd door de VVD-achterban met 11 procent. Samen met de kiezers van het CDA, de PvdA, GroenLinks en de ChristenUnie heeft de VVD-achterban een bovengemiddeld geloof in de betrouwbaarheid en goede bedoelingen van politici. Ongeveer één derde van de VVD-kiezers acht zichzelf goed in staat om een rol te vervullen in de politiek, maar bijna de helft vindt 'de politiek' te ingewikkeld om goed te kunnen begrijpen.

Qua politiek vertrouwen en tevredenheid met de democratie wijkt de typische VVD-kiezer nauwelijks af van het gemiddelde. Alleen de achterban van de PVV heeft erg weinig fiducie in politieke instituties en is in vergelijking met andere achterbannen ronduit ontevreden over de Nederlandse democratie – veel ontevredener zelfs (50 procent) dan niet-stemmers (28 procent). D66'ers stonden qua vertrouwen in politieke partijen en de Tweede Kamer aan de top (2010) en zijn met afstand het meest tevreden over het functioneren van de Nederlandse democratie (2012), wat enige bevreemding wekt als men bedenkt dat D66 is opgericht met het doel om het politieke stelsel radicaal te veranderen. Kennelijk leeft het thema democratische vernieuwing niet erg onder de achterban.

⁸ CBS, *Verkiezingen*, pp. 80-97.

⁹ Ibidem, pp. 166-182 en CBS, 'Nationaal Kiezersonderzoek 2012: tevredenheid met democratie blijft hoog' (persbericht van 1 februari 2013 met tabellen met de eerste resultaten van het NKO 2012).

Bovens en Wille maken een groot punt van het verschil in politieke prioriteiten naar opleidingsniveau. Sommige verschillen schreeuwen inderdaad om aandacht: in 2006 figureerden 'normen en waarden' hoog op het lijstje van nationale problemen van hoogopgeleiden terwijl laag- en middelbaar opgeleiden 'criminaliteit' veel belangrijker vonden. Daarnaast zijn 'onderwijs' en 'milieu' typisch onderwerpen die door hoogopgeleiden worden genoemd maar door laagopgeleiden zelden als probleem worden gedefinieerd.

De betekenis van zulke verschillen moet ook weer niet overdreven worden. Het relatieve gewicht dat opleidingsgroepen aan problemen toekennen verschilt een enkele keer fors, maar de volgorde in politieke prioriteiten is niet dramatisch anders. Bovendien onttrekken categorieën als laag, hoog en middelbaar belangrijke verschillen *binnen* die groepen aan het oog alsook grote overeenkomsten *tussen* groepen die qua opleidingsniveau het verst van elkaar vandaan staan. De prioriteitscores van mensen met alleen basisonderwijs waren in 2010 soms haast gelijk aan die van hbo'ers en academici, bijvoorbeeld op de terreinen 'criminaliteit', 'politiek', 'sociale zekerheid' en 'inkomen en prijzen', terwijl juist de mensen met een opleiding daartussenin anders dachten. Een soortgelijk effect tekent zich af bij een andere meetlat waarlangs politieke opinies vaak worden gelegd, namelijk inkomen. De kwartielen met de laagste en met de hoogste inkomens verschillen nauwelijks in de mate waarin zij 'minderheden' en 'criminaliteit' als probleem zien, terwijl de middengroepen die twee zaken als een kleiner respectievelijk groter probleem zien.

Daarnaast veranderen de prioriteitenlijstjes aanzienlijk in de tijd. In 1994 werden 'minderheden' vanuit het niets door meer dan de helft van de bevolking als grootste probleem gezien, net als 'milieu' in 1989 opeens door bijna zestig procent een groot probleem werd gevonden.¹⁰ Ook in 2006 vormden 'minderheden' nog het belangrijkste politieke probleem en wel voor alle opleidingsniveaus, terwijl in 2010 'economie en financiën' bovenaan stond. Deze grilligheid en de timing roepen de vraag op in hoeverre burgers hun prioriteiten laten beïnvloeden door de gespreksonderwerpen in de media en politiek.

Naast prioriteitenlijstjes kan inzicht worden verkregen in meningsverschillen naar opleidingsniveau door mensen te vragen in hoeverre ze het eens of oneens zijn met politieke standpunten. Hieruit blijkt overduidelijk dat laagopgeleiden een veel steviger lijn kiezen tegenover Europese eenwording, asielzoekers, integratie van minderheden en de aanpak van criminaliteit.¹¹ Het is dus niet verwonderlijk dat de PVV grote aantrekkingskracht uitoefende op laagopgeleide kiezers. Hier past wel een voorbehoud: ook bij onderwerpen die weinig tot niets met de sociaal-culturele agenda van de PVV te maken hebben, nemen laagopgeleiden vaak massaal een extreme positie in op de schaal van 1 tot 7 die in het Nationale Kiezersonderzoek wordt gebruikt. Laagopgeleiden zijn veel vaker of sterk voor of

¹⁰ CBS, *Verkiezingen*, pp. 80-97.

¹¹ Ibidem, pp. 240-241 en CBS, 'Nationaal Kiezersonderzoek 2012'.

sterk tegen uiteenlopende zaken als euthanasie, internationale militaire missies of kernenergie. Omdat dat de laatste jaren geen hete politieke hangijzers zijn, is dat wellicht minder opgevallen, terwijl het kiezen van extreme posities bij twistpunten als Europese eenwording en immigratie tot de conclusie heeft geleid dat de mening van laagopgeleiden te weinig is gehoord.¹²

Anderen hebben erop gewezen dat het politieke onderscheid tussen hoog- en laagopgeleiden juist kleiner is geworden in de periode 1971-2010, waarin 13 Nationale Kiezersonderzoeken zijn gehouden: 'Als het gaat om politieke participatie in het electorale en het buitenparlementaire domein en als het gaat om houdingen ten aanzien van politici, zijn de verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden niet toegenomen. Bij politieke belangstelling zijn de verschillen juist significant verminderd. Dit laat onverlet dat opleidingsverschillen nog steeds bestaan en politiek en maatschappelijk relevant zijn. De verschillen bestonden echter vroeger ook en waren toen zelfs wellicht nog groter.'¹³

Hoe we de statistieken ook moeten lezen, het kan geen toeval zijn dat zowel de LPF als PVV met hun sociaal-cultureel conservatieve agenda zo veel aanhang verwerven onder laagopgeleiden. De gevestigde partijen verdienen alle kritiek voor het (al dan niet opzettelijk) negeren van een bevolkingsgroep die een 'afwijkende' positie inneemt op de sociaal-culturele dimensie. Anderzijds is het een troostrijk gegeven dat het Nederlandse politieke systeem als geheel allesbehalve immuun is gebleken voor zulke gevoelens, getuige de pijlsnelle opkomst van de LPF en de PVV. Laagopgeleiden hebben, via de PVV, een flink deel van het Haagse territorium terugveroverd op de academici.

4.3 Politieke voorkeuren van VVD-stemmers en VVD-leden

Qua opleiding en leeftijd lijkt het gemiddelde partijlid dus bepaald niet op de doorsnee kiezer, maar betekent dat ook dat er een groot verschil bestaat in politieke opvattingen tussen die twee? Zo ja, dan kan dat problematisch zijn indien de vertegenwoordigende democratie zo wordt begrepen dat volksvertegenwoordigers in het parlement de mening van de achterban dienen te verkondigen. Volksvertegenwoordigers worden gewoonlijk gerekruteerd uit het partij kader en als dat er andere opvattingen op nahoudt dan de achterban, dan kan die het gevoel krijgen niet gehoord te worden en uit onvrede daarover uitwijken naar een andere politieke partij of de politiek helemaal links laten liggen.

Als we de VVD-achterban vergelijken met de achterbannen van andere partijen dan valt vooral op hoe klein de verschillen soms zijn. Als het om nationale problemen gaat, noemen VVD'ers wat vaker 'wonen', 'criminaliteit', 'economie en financiën' en 'verkeer en vervoer' en wat minder vaak 'milieu', maar het zijn

¹² CBS, *Verkiezingen*, p. 241. Laagopgeleiden zijn buitengewoon negatief over kernenergie, terwijl de PVV voor de bouw van kerncentrales is.

¹³ Hakhverdian, Van der Brug en De Vries, 'Geen bewijs voor toename "opleidingskloof"', p. 104.

graduele verschillen.¹⁴ Alleen de achterban van GroenLinks wijkt op meerdere punten flink af van het gemiddelde. Dat het hele electoraat min of meer dezelfde problemen agendeert, zegt nog niet zo veel. Alle achterbannen vinden 'economie en financiën' met afstand het belangrijkste probleem, maar de verschillen schuilen natuurlijk in de oplossingen die politieke partijen voorstaan: bezuinigen, meer belasting heffen of juist extra overheidsuitgaven doen. Het is kortzichtig om te geloven dat in tijden waarin economische vraagstukken domineren de toekomst is aan de technocratische politiek. Parlementair historicus en VVD-aartsvader Pieter Oud keek terecht met grote scepsis terug op partijen 'die pretendeeren noch rechtsch noch linksch te zijn'. Een van die zelfverklaarde neutrale partijen was de Economische Bond, 'die niet aan politiek heet te doen, doch uitsluitend de "volkswelvaart" zal behartigen. Alsof uit het verschil van inzicht, omtrent de wijze, waarop die volkswelvaart moet worden behartigd, niet vanzelf de politieke strijd geboren wordt!'¹⁵

Verschillen komen aan het licht als kiezers naar hun mening over concrete politieke strijdpunten wordt gevraagd, zoals asielzoekers, belastingen, ontwikkelingssamenwerking en pensioenen. Op twee onderdelen houden VVD-kiezers er duidelijk een andere mening op na dan de rest van het electoraat. Zo vindt slechts 32 procent dat de inkomensverschillen kleiner moeten worden, terwijl dat percentage voor andere partijen uiteenloopt van ruim de helft (D66 en CDA) tot 80 procent (PvdA en SP). Het andere punt is kernenergie. Van de VVD-kiezers vond in 2010 58 procent dat er kerncentrales gebouwd moeten worden en in 2012 33 procent, terwijl geen enkele andere achterban daar in meerderheid voor was of is.¹⁶ Op andere klassiek 'rechtse' thema's als migratie, integratie en criminaliteit blijkt de VVD-achterban te zijn ingehaald en soms (ver) voorbijgestreefd door kiezers van het CDA en de PVV.¹⁷ Kernenergie en inkomensverschillen waren precies de twee punten waarop het electoraat van de VVD zich ook in 2006 onderscheidde.¹⁸

Een belangrijk kritiekpunt op de hedendaagse partijdemocratie is dat door de eenzijdige samenstelling van de partijkaders er een kloof in opvattingen is ontstaan tussen kiezers en partijleden. Om te zien of die vrees gerechtvaardigd is voor wat de VVD betreft, maken we gebruik van studies waarin de positiebepalingen van de achterbannen van politieke partijen zijn vergeleken met de opvattingen van actieve en inactieve partijleden van VVD, PvdA, D66, GroenLinks en de drie

¹⁴ CBS, *Verkiezingen*, pp. 80-97.

¹⁵ P.J. Oud, *Honderd jaren. Hoofdzaken der Nederlandsche staatkundige geschiedenis 1840-1940*, Assen, 1946, p. 237.

¹⁶ Het is speculeren in hoeverre de fors gedaalde steun voor nieuwe kerncentrales onder VVD-stemmers een reactie is op de kernramp in het Japanse Fukushima in maart 2011 of een gevolg is van het feit dat de VVD bij de verkiezingen van september 2012 veel kiezers heeft gewonnen die toevallig tegenstander van kernenergie waren. De eerste verklaring lijkt plausibeler. Onder de overige achterbannen bekoelde het toch al niet bijster grote enthousiasme voor kerncentrales namelijk eveneens.

¹⁷ CBS, *Verkiezingen*, pp. 176-180 en 230-233.

¹⁸ CBS, *Het Nationaal Kiezersonderzoek 2006*, pp. 178-179.

christelijke partijen. Tevens gebruiken we de uitkomsten van een onderzoek dat door de Teldersstichting zelf is uitgevoerd onder leden van de VVD.¹⁹ In dat onderzoek wordt onder andere de bekende stelling van voormalig VVD-leider Hans Wiegel getest, die luidt dat het vooral linkse partijleden zijn die naar de top van de partijpolitieke ladder klimmen. Hoe hoger het partijechelon, hoe linkser het staat ten opzichte van de kiezer. De kiezer is rechts, het partijlid iets minder rechts en de partijtop is nog wat linkser. Mede daarom wilde Wiegel de 'rechtse' Rita Verdonk behouden voor de VVD.²⁰ Verdonk had de strijd om het lijsttrekkerschap verloren van Mark Rutte maar behaalde tijdens de parlementsverkiezingen meer voorkeursstemmen dan Rutte, hetgeen tot frictie leidde over wie de koers van de partij mocht bepalen. Krap een jaar later moest Verdonk de VVD-fractie verlaten.

De stelling van Wiegel klinkt zeer aannemelijk omdat zij goed zou kunnen verklaren waarom de VVD sinds 2002 last heeft van sterke concurrentie aan de rechterkant. Een deel van de rechtse kiezers is vervreemd geraakt van het linkse VVD-partijkader en heeft onderdak gekregen bij eerst de LPF en vervolgens de PVV, die overigens op sociaal-economisch terrein vooral concurreert met de SP en daar kiezers weghaalt. De (spaarzame) gegevens die voorhanden zijn, leveren echter slechts beperkt bewijs op voor het vermoeden dat het partijkader links is. Ze laten bovenal zien hoe problematisch de termen links en rechts kunnen zijn. Het feit dat VVD-kiezers veel minder dan andere kiezers hechten aan de verkleining van inkomensverschillen laat onverlet dat zij in zowel 1999 als in 2008 lang niet zo veel trek hadden in denivellering als de VVD-partijleden. Interessant is dat juist de actieve partijleden, van wie verwacht mag worden dat ze de grootste invloed op de koers van de partij hebben, voor verdergaande denivellering zijn.²¹ Op dit punt is het partijkader dus juist rechtser dan de VVD-achterban.

Ronduit wonderlijk is hoe het denken over de integratie van minderheden zich heeft ontwikkeld. In 1999 eisten actieve en niet-actieve partijleden een grotere mate van aanpassing door minderheden dan de kiezers, terwijl de situatie in 2008 precies omgekeerd was. Kiezers hadden toen minder op met het behoud van eigen gewoonten door minderheden dan partijleden, hoewel de onderlinge afstand op een schaal van 1 tot en met 7 nog maar een halve punt bedroeg. Hetzelfde patroon tekent zich af onder de kiezers en leden van de PvdA en met name van D66. Ook daar schuift het partijkader tussen 1999 en 2008 naar links en hun achterbannen naar rechts.

In die periode bleef het meningsverschil tussen VVD-kiezers en partijleden over Europese integratie bestaan, hoewel beide groepen verder zijn opgeschoven naar het standpunt dat het eenwordingsproces al te ver is gegaan. Voor alle par-

¹⁹ Den Ridder, Van Holsteyn en Koole, 'De representativiteit van partijleden in Nederland'; Bovens en Wille, *Diplomademocratie*. De resultaten van het onderzoek van de Teldersstichting zijn gerapporteerd in: Van Dijk, 'Achterbannen vergeleken'.

²⁰ *Trouw*, 17 september 2007.

²¹ Den Ridder, Van Holsteyn en Koole, 'De representativiteit van partijleden in Nederland', pp. 171-177.

tijen, met uitzondering van de SGP en de ChristenUnie, geldt overigens dat de kiezers minder enthousiast zijn over Europese integratie dan de partijleden.

Gesimplificeerd kan men op grond van het bovenstaande zeggen dat VVD-kiezers in economisch opzicht linkser en in cultureel opzicht rechtser zijn dan VVD-partijleden. Deze bevinding wordt voor een deel herbevestigd in het onderzoek van de Teldersstichting uit 2011, waarin de standpunten van leden en kiezers op cultureel, sociaal-economisch en ethisch vlak naast elkaar zijn gelegd. De uitkomst daarvan was dat kiezers niet alleen in sociaal-economisch maar ook in cultureel opzicht linkser zijn dan de partijleden, terwijl de partijleden minder overheidsregulering aangaande ethische kwesties wenselijk vinden (er is geen onderscheid gemaakt tussen actieve en niet-actieve partijleden). Die bevinding staat diametraal tegenover de stelling van Wiegel.

Omdat de aanhang van politieke partijen tegenwoordig zo fluïde is, valt lastig te zeggen hoe zulke uitkomsten geïnterpreteerd moeten worden. Lijken de VVD-kiezers misschien linkser omdat veel rechtse, sociaal-cultureel behoudende kiezers voorlopig onderdak hebben gevonden bij de PVV? En wat te denken van de vele voormalige CDA-kiezers die in tijden van economische tegenwind hun stem aan de VVD hebben gegeven? Toekomstig kiezersonderzoek zal dan ongetwijfeld uitwijzen dat VVD-partijleden en VVD-kiezers (waaronder dus veel voormalige CDA-stemmers) nog meer van mening verschillen over ethische vraagstukken als abortus en euthanasie. Het is voor een politieke partij praktisch onmogelijk om daar allemaal rekening mee te houden. Het is ook onwenselijk, zeker voor een partij die politiek bedrijft vanuit een (liberale) maatschappijvisie. Ten slotte is de toon die doorklinkt in veel analyses over de kloof tussen partijkader en kiezers soms te zorgelijk. De kloof blijkt namelijk vooral demografisch en veel minder inhoudelijk van karakter. Als er toch grote inhoudelijke verschillen ontstaan (Europese Unie, immigratie) dan vullen nieuwe partijen die leemte op. Dat is pijnlijk voor de bestaande partijen, maar het toont de vitaliteit en openheid van onze parlementaire democratie.

In het stemhokje hebben kiezers niet de luxe om per beleidsterrein links of rechts te stemmen. Ze moeten een keuze maken voor een totaalpakket aan partijpolitieke voornemens. Een troost is dat de zelfplaatsing van achterbannen en partijleden op de links-rechtsschaal heel aardig overeenkomt en dat het verschil tussen die twee nergens zo klein was en is als bij de VVD. Volgens de laatste gegevens staat de gemiddelde VVD-kiezer op een schaal van 1 tot 10 op 7,08 en het VVD-lid op 7,23.²² Ter vergelijking: het gemiddelde actieve GroenLinks-lid plaatst zich in 2008 op 2,6 en de GroenLinks-stemmer op 3,1; de actieve CDA-leden plaatsen zich op 6,2 en de CDA-kiezers op 6,6.²³

Niet alleen komt de positiebepaling van kiezers en partijleden goed overeen, ook blijken mensen politieke partijen vrij nauwkeurig op de links-rechtsschaal te

²² Van Dijk, 'Achterbannen vergeleken', p. 30.

²³ Den Ridder, Van Holsteyn en Koole, 'De representativiteit van partijleden in Nederland', pp. 178-179.

kunnen plaatsen, of ze op die partij stemmen of niet: ‘Ordinary people view most political parties at almost the identical Left-Right positions as a sample of political science PhDs from the same nation.’²⁴ Wel kunnen per land de thema’s verschillen die in de beleving van mensen aan links en rechts verbonden zijn. In Europa speelt de opstelling van politieke partijen jegens de Europese Unie een rol; in Zuid-Korea en Taiwan zullen burgers vermoedelijk de houding jegens Noord-Korea respectievelijk de Volksrepubliek China meewegen in de plaatsing van partijen op deze dimensie.

4.4 Conclusie

Uit een demografische en inhoudelijke vergelijking tussen partijleden en kiezers zijn ontmoedigende en geruststellende conclusies te trekken. Ontmoedigend is dat de traditionele partijen een sterk vergrijsd, hoogopgeleid en bovenmodaal verdienend ledenbestand hebben. De eerste van de geruststellende conclusies is dat partijleden, ondanks hun afwijkend demografisch profiel, over veel politieke thema’s niet fundamenteel anders denken dan de doorsnee stemmer op hun partij. De verschillen in zelfplaatsing van kiezers en partijleden op de links-rechtsschaal zijn klein of, in het geval van de VVD, zelfs verwaarloosbaar. De tweede geruststelling is dat als partijen wel (langdurig) de mening van een deel van het electoraat veronachtzamen, bijvoorbeeld over Europese integratie of asielzoekers, het Nederlandse politieke stelsel flexibel en open genoeg is om die vergramde kiezers te accommoderen. Wel was het voor de gevestigde partijen een pijnlijke gewaarwording dat het uitgerekend een ledenloze partij als de PVV was – die het zonder duizenden contributie betalende maatschappelijke voelhorens stelt – die dat deel van het electoraat onderdak bood.

Het gevolg daarvan is dat de VVD-achterban op sommige zogenaamd rechtse punten is ingehaald door de kiezers van de PVV, en soms van het CDA. Velen zien hierin hun vermoeden bevestigd dat de VVD-partijtop jarenlang veel linkser was dan de gemiddelde VVD-stemmer. Uit (spaarzaam) onderzoek blijkt dat echter maar ten dele het geval. Met name in sociaal-economische kwesties is de partij rechtser dan haar kiezers. Daarbij moet wel worden bedacht dat de achterban van de VVD per verkiezing sterk kan wisselen. De partij is thans in zetelomvang groter dan ooit en het nieuwe VVD-electoraat kan de gemiddelde opvatting van de VVD-achterban naar links of naar rechts duwen en aldus de inhoudelijke verschillen met het partijkader vergroten of verkleinen.

²⁴ Dalton, Farell en McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage*, p. 131.

5 De evolutie van politieke partijen en hun functies

‘The reports of my death are greatly exaggerated,’ zou Mark Twain hebben gezegd toen een journalist hem thuis opzocht om te controleren of de geruchten over Twains overlijden klopten. De auteurs van een recent boek over politieke partijen halen deze anekdote aan en concluderen: ‘Political parties must feel like Mark Twain.’¹ Decennialang is het einde van de politieke partij voorspeld door vakspecialisten en waarnemers langs de zijlijn maar vooralsnog is zij de spil waar de parlementaire democratie om draait.

Maar moeten we daar wel zo blij mee zijn? ‘Is it so very comforting that parties can lose members, worry less about ideas, become detached from broader social movements, attract fewer voters and still retain an iron grip on politics?’, vroeg *The Economist* zich af.² De politieke partij mag dan formeel nog in leven zijn, maar zij is toch zeker ‘op sterven na dood’ of ‘al hersendood’ – zomaar twee kwalificaties uit een artikel in *NRC Handelsblad* waarin politicologen een inktzwart beeld schetsten van de gezondheidstoestand van de Nederlandse democratie.³

5.1 Crisisdenken

De historicus A.A. de Jonge maakte in zijn werk *Crisis en critiek der democratie* een onderscheid tussen de kleine en de grote crisis van de democratie in het interbellum. De kleine crisis van de democratie sloeg op het ongenoegen over het functioneren van het parlementaire bestel: de politieke partijen waren verdeeld, besluiteloos en onmachtig. Dit ongenoegen was wijdverbreid en kon onder mensen van diverse politieke schakeringen worden aangetroffen. ‘Over de deugdelijkheid en de toekomst van het Nederlandse partijstelsel denk ik geringer dan ooit’, somberde de historicus Johan Huizinga in 1934, zich scharend onder de grote groep criticasters van de evenredige vertegenwoordiging die vrij baan gaf aan de Nederlandse neiging tot sektarisme. ‘Om kort te gaan, het partijstelsel (...) toont dagelijks zijn overbodigheid en ondoeltreffendheid.’⁴ De grote crisis van de democratie lag in het toenemende wantrouwen tegen de democratische staatsvorm als zodanig. Was Nederland niet beter af met krachtige leiders die het land uit de economische crisis konden trekken zonder gehinderd te worden door het gekift in het parlement?

In de overtuiging dat de rol van politieke partijen in de eenentwintigste eeuw

¹ Russell Dalton, David Farrell en Ian McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage. How Parties Organize Democracy*, Oxford, 2011, p. viii.

² *The Economist*, ‘Empty vessels?’, 22 juli 1999.

³ *NRC Handelsblad*, 4 mei 2002 (magazine M).

⁴ J. Huizinga, ‘Nederlands geestesmerk’ [1934], in: idem, *Verspreide opstellen over de geschiedenis van Nederland*, Amsterdam, 2007, pp. 282-315, pp. 308-311.

vrijwel is uitgespeeld, hertaalden de sociaal-democraten Frans Becker en René Cuperus in de essaybundel *Politieke partijen op drift* uit 2003 het op zichzelf goed verdedigbare onderscheid naar een kleine en grote crisis van de partijendemocratie. Met de kleine crisis verwijzen ze naar de moeilijkheden waarmee de partijen afzonderlijk worstelen, zoals verlies van leden, vervlakking van het ideologisch profiel en een slinkende vaste kiezersaanhang. De grote crisis slaat op de misère van het gehele politieke bestel en de democratie waarin partijen langzaam wegwijnen. Becker en Cuperus vinden dat partijen niet te lang moeten turen naar de kleine problemen maar zich moeten richten op de grote crisis.

Toch komt het door Becker en Cuperus gemaakte onderscheid tussen die twee crises niet helemaal uit de verf, want hun grote crisis is te zeer gekleurd door de (electorale) neergang van de sociaal-democratie en maatschappelijke ontwikkelingen waar men wel van alles van kan denken, maar die zich niet laten keren. Onderdeel van de grote crisis is bijvoorbeeld de overgang van ‘politieke representatie naar politiek als theater’. Wie dat leest denkt in eerste instantie aan politiek waarin excessieve aandacht bestaat voor de verschijning van de hoofdrolspelers, die zich misschien anders voordoen dan ze zijn; een vorm van onwaarschijnlijke politiek die waarnemers van alle politieke gezindten terecht zorgen baart. Maar deze schaduwzijde van de invloed van de televisie op de politiek is niet nieuw en is evenmin het hoofdkenmerk van wat met ‘politiek als theater’ wordt bedoeld. Het verwijst naar een nieuwe gedaante van de vertegenwoordigende democratie die geleidelijk aan in plaats van de vertrouwde partijendemocratie is gekomen. Deze vorm werd door de Franse politicoloog Bernard Manin gedoopt tot *audience democracy*, in Nederland ook wel toeschouwersdemocratie genoemd. ‘Kenmerk van die toeschouwersdemocratie volgens Manin: kiezers gedragen zich in toenemende mate als het publiek in een theater. Zoals men na afloop van de voorstelling een oordeel over de toneelspelers geeft (...) zo geeft het electoraat tegenwoordig ook achteraf zijn oordeel over de prestaties van regeringen, partijen en politici’, aldus Becker en Cuperus.⁵

Tegen de afrekencultuur onder kiezers, van wie de overgrote meerderheid zich afzijdig houdt van traditioneel politiek activisme, kan men allerlei bedenkingen koesteren, maar daarmee is niet gezegd dat de toeschouwersdemocratie noodzakelijk een verslechtering is vergeleken met haar voorganger. Want in de omschrijving die Becker en Cuperus geven van de teloorgegangene ‘politieke representatie’ klinkt heimwee door naar een verdwenen electoraat dat moeiteloos te herkennen was aan een – vaak door de sociale omgeving afgedwongen – identiteit: ‘De heterogeniteit van het electoraat in termen van identiteit, identificatie en belangen nam toe. Collectieve identiteitsbeleving maakte (...) plaats voor individuele. Zoals Jos de Beus schreef: “Zestien miljoen gespleten individualisten zijn veel moeilijker te representeren dan twee klassen of drie zuilen.” De binding tussen partij en kiezer

⁵ Frans Becker en René Cuperus, ‘De partijpolitieke paradox. Partijen tussen onmacht en almacht’, in: Frans Becker e.a. (red.), *Politieke partijen op drift*, Amsterdam, 2003, pp. 23-62, p. 45.

is in samenhang daarmee sterk afgenomen.⁶

Nog afgezien van de negatieve betiteling van de ontzuilde burgers als ‘gespleten individualisten’, wordt hier onder het mom van ‘de grote crisis van de partijen-democratie’ een klaaglied aangeheven over het verdwijnen van de door zijn sociale of religieuze afkomst gedetermineerde kiezer. Politieke representatie heeft hier namelijk heel nadrukkelijk de betekenis van *groepsrepresentatie* en liberalen zijn er niet rouwig om dat die vorm van vertegenwoordiging aan belang heeft verloren. Ons ideaal is immers politiek als ideeënstrijd. Kiezers gebruiken hun stem om te laten blijken wat ze *vinden* in plaats te herbevestigen wie ze *zijn* – want zo kan de overgang van (groepsgewijze) politieke representatie naar politiek als theater ook worden uitgelegd. Voor sociaal-democraten en christen-democraten alarmerende verschijnselen als secularisering, individualisering en de opkomst van de middenklasse zijn toegejuicht en waar mogelijk bevorderd door liberalen. Voor zover zij nog bestaat, heeft een deel van de ouderwetse arbeidersklasse haar hoop gevestigd op de PVV. Dat wordt door sociaal-democraten slecht begrepen, want het zijn volgens hen toch ‘onze kiezers’. Soms werd openlijk de verwachting uitgesproken dat kiezers zich weer zouden herinnerden waar hun politieke thuis is als zij aan den lijve de gevolgen ondervonden van de door het ‘neoliberalisme’ veroorzaakte economische rampspoed. Deze redenering is nog maar weer eens een voorbeeld van de reductionistisch-materialistische bril waardoor sommige sociaal-democraten het electoraat bekijken. Maar kiezerskenmerken hebben nauwelijks nog voorspellende waarde. In de jaren vijftig kon aan de hand van de sociaal-economische positie, kerkgang en andere kenmerken van het electoraat ruim 70 procent van de partijkiezers worden verklaard. In 1986 was dat nog slechts 44 procent en in 2002 was de verklarende kracht van kiezerskenmerken gedaald tot onder 30 procent.⁷

Liberalen hebben de bevrijding van de burger uit het partijpolitieke met-selwerk verwelkomd, maar ook zij ontkomen niet aan de vraag of de klassieke politieke partij nog werkelijk van betekenis is in de parlementaire democratie. Ironisch genoeg heeft die vraag juist aan gewicht gewonnen door het uitblijven van de voorspelde crisis in politiek vertrouwen. De schokgolf die Pim Fortuyn in 2002 teweegbracht leidde tot een ongekend niveau van democratisering binnen politieke partijen. De vertrouwensbreuk tussen de politiek en de burger moest worden hersteld en een actieve, ideeënrijke ledenpartij kon in dat proces een sleutelrol vervullen. Maar enkele jaren later was het uitgerekend een ledenloze politieke formatie (PVV) – het woord ‘partij’ is eigenlijk niet van toepassing – die de gevoelens van veel kiezers onder woorden wist te brengen. Die andere succesvolle nieuwe partij, zowel in termen van zetels als ledenaantal, is de SP. Geheel tegen de democratiseringstrend in wordt die partij ouderwets en uiterst hiërarchisch geleid door een selecte groep partijtjigers. Inspraak en tegenspraak door leden wordt niet

⁶ Ibidem, p. 45.

⁷ Galen A. Irwin en Joop J.M. van Holsteyn, ‘Sterft, gij oude vormen en gedachten? Over kiezers, verkiezingen en het kiesstelsel in Nederland,’ in: Andeweg en Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht*, pp. 335-348, pp. 337-338.

op prijs gesteld.

Daarnaast is het vanuit een liberale visie op politieke vertegenwoordiging de moeite waard om het verschijnsel (leden)partij nog eens onder de loep te nemen. Partijen hebben de invloed van de ontzuiling vrij gelaten moeten ondergaan, maar hun functioneren wordt ook bepaald door ooit gemaakte maar allerm minst onherroepelijke keuzes inzake het kiesstelsel. Ondanks alle verhalen over rechtstreekse communicatie met de kiezer, de personalisering van de politiek en andere elementen van de toeschouwersdemocratie, ligt er het naakte feit dat de invloed van de kiezers op de personele samenstelling van hun volksvertegenwoordiging minimaal is. Zij kunnen slechts met vereende krachten (minstens 16.000 voorkeurstemmen) de door de partij vastgestelde kandidatenvolgorde doorbreken. Zijn Kamerleden dientengevolge niet in eerste instantie partijvertegenwoordigers, met alle door liberalen gevreesde gevolgen voor de werking van de parlementaire democratie? Partijleden hebben – althans op papier – meer invloed gekregen op hun partij maar aan de positie van de kiezer is niets veranderd: het kiesstelseldebat dat sinds 1999 regelmatig opblaaid, is gedoofd als een nachtkaaars. De meeste verkiezingsprogramma's noemden het woord 'kiesstelsel' niet eens; een enkele keer werd er gesproken over niet nader gespecificeerde 'verbeteringen'. Alleen het CDA deed een concreet – zij het herkenbaar en verder onopgemerkt – voorstel, namelijk de invoering van het Duitse stelsel waarin kiezers een landelijk partijstelsel uitbrengen en in hun regio op een persoon stemmen.⁸ Is het verdedigbaar dat partijleden wel invloed hebben gekregen op de samenstelling en volgorde van de kieslijst, terwijl kiezers weinig te zeggen hebben over wie er namens hen zitting neemt in de Tweede Kamer?

Voordat we ons buigen over de invloed van partijleden en kiezers lopen we de belangrijkste functies na die politieke partijen volgens de politicologische literatuur vervullen, of volgens sommigen zouden moeten vervullen maar niet langer doen. In dat geval is er sprake van functieverlies, een verschijnsel dat vele pennen in beweging heeft gebracht. In al die analyses is dezelfde rode draad te vinden: partijen zijn flets geworden, hebben dramatisch ledenverlies geleden, zijn hun invloed buiten het politieke domein zo goed als kwijt en hebben binnen dat domein steeds meer moeite om hun stempel te zetten. Ruud Koole nuanceert de discussie over het functieverlies door ons eraan te herinneren dat de functies van politieke partijen 'normatief en historisch bepaald' zijn: 'Wat gisteren nog noodzakelijk leek voor het goed functioneren van het politieke bestel, behoeft dat vandaag niet meer te zijn.'⁹ Deze relativering wordt node gemist in de meeste lijkkredes over de politieke partij.

De begrippen die worden gebruikt om de functies van partijen aan te duiden, blinken helaas niet uit in helderheid en slaan soms op verschillende zaken. Zo verstaat bestuurskundige Korsten onder de *communicatie- en integratiefunctie* 'het be-

⁸ CDA, *Iedereen. Verkiezingsprogramma 2012-2017*, 2012.

⁹ Ruud Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht, 1992, p. 404.

vorderen en realiseren van onderlinge betrokkenheid tussen gelijkgestemden ten aanzien van de visie en de daarop gebaseerde programma's'.¹⁰ Anderen gebruiken daar het woord *socialisatiefunctie* voor en betrekken de communicatiefunctie ook op het contact met de kiezer.¹¹ De Raad voor het Openbaar Bestuur omschrijft de *integratiefunctie* als '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'.¹² Sommige auteurs splitsen dit – nogal veeleisende – takenpakket op en plakken op elk procesonderdeel een apart etiket. In navolging van het werk van de Amerikaanse politicologe Kay Lawson wordt in toenemende mate gesproken over *linkages* in plaats van functies, hoewel het praktische verschil niet groot is. *Linkages* slaan op de verbindingen of schakels in het democratische proces dat zich voltrekt tussen beginpunt (burgers) en eindpunt (beleid). Hoe we het ook precies willen noemen, achter dit wetenschappelijke jargon gaat zelden iets schuil wat de gemiddelde lezer niet al bekend voorkomt.

Het aantal van drie functiegroepen die wij hieronder onderscheiden is kleiner dan in de meeste literatuur over dit onderwerp. Naar een uitputtende opsomming is niet gestreefd: wij hebben namelijk getracht ons te beperken tot de functies die echt en nog steeds tot het domein van de politieke (leden)partij horen. Zo is het uitoefenen van controle op de uitvoerende macht toch eerder een functie van het parlement, van alle volksvertegenwoordigers tezamen, dan van politieke partijen als afzonderlijke instellingen. Weer andere functies, zoals 'sociale integratie' van bijvoorbeeld boeren en arbeiders, zijn nauw verbonden met de voorbije periode waarin het algemeen kiesrecht werd ingevoerd en het politiek bewustzijn van nieuwe groepen kiezers tot leven werd gewekt.

5.2 Namens de partij: rekrutering en selectie

De belangrijkste en meest tot de verbeelding sprekende functie is de rekrutering en selectie van personen die namens de partij functies vervullen in het openbaar bestuur. Van functieverlies kan hier eigenlijk niet worden gesproken. Integendeel, politieke partijen hebben een monopolie verworven op de selectie van kandidaten voor openbare functies. In de negentiende en vroege twintigste eeuw waren partijloze parlementariërs en ministers nog een normaal verschijnsel, maar tegenwoordig worden volgens ongeschreven regels alleen mensen die lid zijn van een (gouvernementele) partij benoemd of verkozen voor de duizenden politiek-

¹⁰ Arno Korsten, *De politieke partij in de 21ste eeuw* (www.arnokorsten.nl).

¹¹ Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, pp. 396-404.

¹² ROB, *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, (z.p.), 2009, p. 43.

bestuurlijke functies die Nederland rijk is.¹³ Lidmaatschap van een partij is inmiddels ook gewoon voor functies die feitelijk geen partijpolitiek profiel vereisen, bijvoorbeeld omdat het een bovenpartijdige functie betreft zoals Commissaris van de Koningin of burgemeester, of omdat de functie zo apolitiek is dat zelfs een doorgewinterde partijideoloog zich niet inhoudelijk zou weten te profileren, zoals een waterschapsbestuurder. Voor de waterschapsverkiezingen konden individuele burgers zich altijd kandidaat stellen, maar met ingang van 2008 worden die georganiseerd volgens het lijstenstelsel in plaats van het personenstelsel, wat ertoe geleid heeft dat de gevestigde politieke partijen ook zijn opgerukt in het waterschapsbestuur.¹⁴

Rondom de selectie en rekrutering van kandidaten is een en ander veranderd. De overloop van personen van het 'maatschappelijk middenveld' naar de politiek is door de ontzuiling sterk afgenomen, maar door de wildgroei aan semi-publieke organisaties (zelfstandige bestuursorganen, adviescommissies, toezichthouders) is de vraag naar ex-politici gestegen. Dientengevolge is de waarde van het partijlidmaatschap flink toegenomen. Wie wat wil in politiek-bestuurlijk Nederland doet er verstandig aan zich aan te melden bij een partij, zeker nu het peil in de vijver waaruit politieke partijen hun kandidaten vissen zo laag staat. Het buiten de deur houden van geluuszoekeers en baantjesjagers vergt van politieke partijen extra alertheid bij het selecteren van kandidaten. Dat geldt in het bijzonder voor een ledenloze partij als de PVV, die haar nieuwe aanwas per definitie buiten de partij moet zoeken.

Dat bestuurders en politici vrijwel nog uitsluitend uit partijpolitieke kring komen, wil niet zeggen dat de taak van rekrutering en selectie een activiteit is waar diverse geledingen van de partij nauw bij betrokken zijn. In de VVD, bijvoorbeeld, is die taak uitbesteed aan zogeheten scoutingscommissies, die nu vrij autonoom te werk gaan. Wie op welke gronden kandidaat wordt voor een functie onttrekt zich aan de waarneming van de meeste partijleden. Het zou niet verkeerd zijn als het zoeken en aantrekken van politiek talent wordt geprofessionaliseerd en de scoutingscommissies op de Algemene Ledenvergadering verantwoording afleggen over hun samenstelling, werkwijze en de geboekte resultaten. Omdat succesvolle kandidaten uiteindelijk het gezicht van de gehele partij zijn, is het logisch om de partij breder dan nu bij de rekrutering en selectie te betrekken.

De socialisatie en opvoeding van jongeren via de partij heeft veel terrein verloren aan het reguliere onderwijs, dat breed toegankelijk is geworden. In enger verband is de partij echter nog cruciaal in het vormen van toekomstige ambtsdragers, en misschien zelfs nog meer dan vroeger. Ambtsdragers maken immers carrière dankzij de partij. Het gebrek aan draagvlak buiten de partij breekt hun niet op, want de partij – of beter: de partijen tezamen – hebben het monopolie verworven

¹³ Nico Baakman, 'De nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen', in: DNPP, *Jaarboek 2003*, Groningen, 2004, pp. 173-197.

¹⁴ *de Volkskrant*, 3 december 2008.

op de voordracht van kandidaten voor bestuurlijke functies. Dat geldt in iets mindere doch nog altijd zeer sterke mate voor verkiesbare functies. Van Doorn had enkel voor de (eerste) helft gelijk toen hij stelde: 'Het democratische selectieproces is gepersonaliseerd: de volksvertegenwoordigers worden veel minder gekozen om hun partijprogrammatische rechtzinnigheid dan op basis van de indruk die zij individueel op de kiezers maken, met onder meer het aantal voorkeursstemmen als graadmeter.'¹⁵ De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat, op de top van de kandidatenlijst na, de meeste kandidaten überhaupt geen indruk maken op de kiezer. Sterker nog, laag op de lijst geplaatste kandidaten worden niet zelden met argwaan bekeken als zij persoonlijk campagnevoeren voor hun verkiezing. Een lage plaats op de kandidatenlijst kan een helder signaal zijn van de partij aan de kandidaat: u bent nog niet geschikt genoeg bevonden of u heeft zich in de afgelopen zittingstermijn recalcitrant gedragen. Programmatische rechtzinnigheid kan een kandidaat zelfs worden nagedragen. Dat overkwam PvdA-Kamerlid Paul Kalma, die tegen de zin van de fractieleiding maar in lijn met het PvdA-verkiezingsprogramma onder andere vóór een referendum over het Verdrag van Lissabon stemde en dat moest bekopen met een onverkiesbare plaats.¹⁶ We gaan er later op door, maar het punt is hier alvast gemaakt dat het rekruterings- en selectieproces, dat zich vrijwel geheel *binnen* de partij afspeelt, niet los kan worden gezien van het kiesstelsel.

Voor een partij zijn leden niet alleen mogelijke kandidaten voor openbare functies, maar ook een bron van inkomsten, en wel op tweeërlei wijze. De leden dragen contributie af (minimaal 12 euro volgens de Wet subsidiëring politieke partijen) die wordt gebruikt voor het beheer van de partij als organisatie en voor campagneactiviteiten die hopelijk leiden tot (meer) parlamentszetels. Van staatswege worden daarnaast de in de Eerste of Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen gesubsidieerd naar rato van het aantal Kamerzetels en het aantal leden, plus een basisbedrag; althans, als de partij ten minste duizend leden telt. Ledenloze partijen en partijen met leden maar (nog) zonder zetels in de Eerste of Tweede Kamer komen dus niet voor subsidie in aanmerking. De VVD-fractie in de Tweede Kamer was, voordat de overheidssteun aan politieke partijen echt een hoge vlucht nam, geen onverdeeld voorstander van subsidiëring mede op basis van het aantal leden. Zo'n subsidiestelsel 'is niet alleen fraudegevoelig maar principieel af te wijzen. Het aantal kiezers (basis voor de kamerzetels) staat objectief vast en geeft de relatie van de partij met de maatschappij aan. Het aantal leden hoeft dat niet te zijn.'¹⁷

De regels omtrent de subsidiëring van politieke partijen laten onverlet dat partijen in het Nederlandse staatsrecht een marginaal bestaan leiden. De Nederlandse grondwet rept met geen woord over politieke partijen. Net als de grondwetten van veel andere gevestigde liberale democratieën in Europa beperkt zij zich tot een

¹⁵ Van Doorn, 'Herfsttij der democratie', p. 478.

¹⁶ *De Pers*, 10 november 2011.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 25 september 2000 (Bijlage Reacties politieke partijen op Rob-advies).

functieomschrijving van de onderdelen van het politieke bestel (regering, parlement en rechterlijke macht) en een schets van de verhouding tussen die onderdelen onderling en tot de burgers.¹⁸ Hier schemert het negentiende-eeuwse denken over de (vertegenwoordigende) democratie door, waarin voor partijen als bemiddelaars tussen burger en overheid geen plaats is, eenvoudigweg omdat de opstellers van de grondwetten in een partijloos tijdperk leefden. Het volgende hoofdstuk staat daar uitgebreid bij stil. In landen als Italië en Duitsland, die pas na de Tweede Wereldoorlog tot duurzame democratieën zijn uitgegroeid, krijgen partijen evenwel een belangrijke rol in het democratisch bestel toebedeeld. Het Duitse grondwetsartikel (artikel 21) heeft in talrijke Zuid- en Oost-Europese grondwetten navolging gekregen, soms zelfs woord voor woord.¹⁹ Daarin worden ook expliciete eisen aan de interne werking van Duitse politieke partijen gesteld: 'Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.' Het is twijfelachtig of Nederland veel te winnen heeft bij zo'n grondwetsartikel. Ledenloze partijen met een ondemocratische structuur zouden dan tot het verleden behoren, maar of de parlementaire democratie als geheel daar iets mee opschiet is zeer de vraag. Bovendien zou de grondwet een zo groot mogelijke vrijheid moeten waarborgen, ook – of juist bij uitstek – wanneer het de vrijheid van (een politieke) vereniging betreft. Ondanks onze liberale grondwet is die vrijheid toch al ingeperkt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat de SGP heeft gedwongen haar kieslijsten open te stellen voor vrouwen. Eventuele (grond)wettelijke regulering belemmert tevens de spontane ontwikkeling van de parlementaire democratie. De Leidse politicologe Ingrid van Biezen merkt terecht op dat het 'maakbaarheidsgehoof nagenoeg is verdwenen' en het dus wat vreemd is om de rol en de functie van partijen te codificeren, juist nu de toekomst van de partijendemocratie zo ongewis is.²⁰

Sommige waarnemers menen dat de subsidiëring van politieke partijen, die begon in de jaren zestig, hun verstatelijking heeft versneld en hun maatschappelijke inbedding heeft aangetast. Volgens hen zijn hierdoor zogeheten kartelpartijen ontstaan, een omschrijving die is gepopulariseerd door de politicologen Peter Mair en Richard Katz. 'The movement of parties from civil society towards the state could continue to such an extent that parties become part of the state apparatus itself. It is our contention that this is precisely the direction in which the political parties in modern democracies have been heading over the past two

¹⁸ I.C. van Biezen, *De maakbare partijendemocratie? Over de (grond)wettelijke regulering van politieke partijen* (oratie Universiteit Leiden, 7 mei 2010), p. 4.

¹⁹ Bijvoorbeeld in de grondwetten van Kroatië en Servië. De Bulgaarse grondwet gaat een flinke stap verder en verbiedt partijen op raciale, religieuze of etnische gronden.

²⁰ Van Biezen, *De maakbare partijendemocratie?*, p. 13.

decades.²¹ Omdat gewoonlijk alleen gevestigde partijen worden gesubsidieerd, hebben die partijen er groot financieel belang bij om eventuele uitdagers buiten de parlementaire deur te houden. Zij zouden de staat, waarvan zij zelf onderdeel geworden zijn, gebruiken om de electorale concurrentie dwars te zitten.

Hoewel we altijd beducht moeten zijn op politieke partijen die, net als ondernemers, de staat voor hun karretje proberen te spannen, is het Nederlandse partijenkartel – zo dat ooit heeft bestaan – een faliekante mislukking gebleken. Niet alleen drongen de SP, de LPF en de PVV zonder moeite het parlement binnen waardoor ze in principe het recht op subsidie verwierven, maar de laatste twee partijen werden als respectievelijk coalitiepartij en gedoogpartner ook snel medeverantwoordelijk voor beleid. Een eventueel partijenkartel had er belang bij gehad het Nederlandse kiesstelsel zo in te richten dat nieuwkomers minder kans op electoraal succes hebben, door de invoering van een kiesdrempel bijvoorbeeld, of om hoogte van de subsidie uitsluitend te laten afhangen van het behaalde aantal zetels. Dat is in Nederland niet gebeurd. Ons open kiesstelsel biedt, ondanks alle kritiek die erop mogelijk is, volop ruimte aan nieuwkomers. Ook is het de vraag waarom zulke zogenaamd zelfzuchtige politieke partijen pas na de afkalving van hun ledenbestand hun toevlucht zochten tot publieke financiering. De chronologie is namelijk dat de subsidiëring in eerste instantie een reactie was vanuit de confessionele partijen op de forse krimp van hun ledenbestand.²² Bovendien is de omvang van de subsidie vrij bescheiden, niet alleen in absolute zin (ongeveer 15 miljoen euro) maar ook relatief. In Nederland bedraagt de subsidie per hoofd van de bevolking nog geen euro, terwijl het gemiddelde in Europa op 2,58 euro ligt.²³ Met 4 cent per hoofd is het Verenigd Koninkrijk het zuinigste land; België besteedt 1,89 euro, Duitsland 5,79 euro en IJsland spant de kroon met maar liefst 10,53 euro subsidie per hoofd.

²¹ Richard S. Katz en Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics* 1 (1), 1995, pp. 5-28, pp. 14-15. De kartelpartij is slechts één van vele labels die bedacht zijn ter typering van politieke partijen in een bepaald tijdbestek. We laten de voortwoekerende, nogal theoretische discussie over partijtypologieën hier voor wat zij is.

²² Ruud Koole, 'Partijfinanciën in Nederland: ontwikkelingen en regelgeving', in: Andeweg en Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht*, pp. 221-237, p. 227.

²³ Algemene Rekenkamer, *Financiering politieke partijen*, 2011, p. 21 (www.rekenkamer.nl).

De rol van gewone partijleden

Omdat de ledenkrimp bijna unaniem als een negatief verschijnsel wordt beschreven, is het enigszins merkwaardig dat de politicologische literatuur vrij weinig te melden heeft over de rol die de leden van een (massa)partij vervullen. In de geromantiseerde tijd van de massapartijen kwam het gros van de partijleden immers niet in aanmerking voor een politieke functie, voor zover ze die al ambieerden. Als er over 'gewone' partijleden geschreven wordt, dan gaat het bijvoorbeeld over hun socialisatie, dus over hetgeen de partij voor hen doet – een top-downproces. Het blijft wat duister wat de leden op hun beurt voor de partij deden en waarom *rank and file* leden cruciaal zouden zijn, behalve voor de contributie-inkomsten. Ons is geen studie bekend waarin bijvoor-

beeld is onderzocht of er in de praktijk een verband bestaat tussen enerzijds de omvang en samenstelling van het ledenbestand plus de rechten van partijleden (interne partijdemocratie) en anderzijds de electorale kracht, politieke antenne en beleidsinvloed van partijen. De rol die partijleden tegenwoordig krijgen toegedicht (ideeën aanleveren, problemen agenderen, et cetera) lijken met terugwerkende kracht te worden geprojecteerd op de massapartij. Een bekende anekdote uit de VVD-geschiedenis doet echter vermoeden dat in werkelijkheid partijleden niet zo bar veel in te brengen hadden. Een lid dat aan partijleider Oud eens de retorisch bedoelde vraag stelde of hij alleen maar 'ja en amen' mocht zeggen op de voorstellen van het partijbestuur, kreeg van Oud het gevatte antwoord: 'Ja is genoeg, amen houdt maar op.'

Het is een twistpunt, tot slot, hoe verband tussen ledenverlies enerzijds en functieverlies anderzijds van politieke partijen er uit ziet. De Raad voor het Openbaar Bestuur beschouwt het laatste als een gevolg van het eerste: '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.'²⁴ Maar evengoed kan het tegenovergestelde worden beargumenteerd, namelijk dat mensen minder behoefte voelen om zich bij een partij aan te sluiten *omdat* politieke partijen functieverlies hebben geleden of, anders gesteld, omdat partijen op sommige terreinen niet langer een monopolie genieten. Wie politieke aandacht wil voor een deelterrein kan zich net zo goed bij een actiegroep of belangenvereniging aansluiten als bij een politieke partij; informatie over de toestand in het land en de wereld is in de betere media te vinden; aanzien en hoge inkomens kunnen ook in het bedrijfsleven worden verworven.

²⁴ ROB, *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, (z.p.), 2009, p. 43.

Politieke partijen zijn, kortom, maar één van de vele toevluchtshavens voor politiek geïnteresseerden en politieke activisten. Aan gebrek aan belangstelling voor politiek kan het ledenverlies immers niet worden geweten. De politieke interesse onder Nederlanders is sinds 1971, toen daar voor het eerst stelselmatig onderzoek naar werd gedaan, zeer stabiel.²⁵

5.3 Belangen en beginselen

Voor de invoering van het algemeen kiesrecht konden politici op persoonlijke titel in hun district gekozen worden. Tot 1887 waren slechts zo'n honderdduizend burgers gerechtigd hun stem uit te brengen, dus een politicus kon in zijn district, afhankelijk van het aantal concurrenten, al gekozen worden met een paar honderd stemmen. Hij kon bij wijze van spreken elke kiezer persoonlijk op de hoogte brengen van zijn politieke overtuiging. Gaandeweg kwam echter het politieke program van een groep gelijkgezinden op de voorgrond te staan tijdens verkiezingen. De Antirevolutionaire Partij van Abraham Kuyper (1837-1920) speelde in dat proces een voortrekkersrol, hoewel anderen de conservatieve Algemeene Kiesvereniging (1868) zien als de eerste moderne politieke partij in ons land.²⁶ Tot ergernis van sommige antirevolutionaire Kamerleden liet Kuyper niet na te benadrukken hoe belangrijk het was dat zij diens 'Ons Program' uit 1879 als richtsnoer voor hun handelen namen. Alleen dan was de 'zuiverheid en gaafheid' van de partij gewaarborgd.²⁷ Niet lang daarna legden ook andere politieke groepen hun beginselen neer in een programma of verklaring. De afschaffing van het districtenstelsel en de invoering van het algemeen mannenkiesrecht gaf nog een extra impuls aan de ontluikende partijvorming. Al snel waren partijprogramma's niet meer weg te denken uit de Nederlandse politiek.

Belangen en beginselen zijn twee woorden die frequent opduiken in de functieomschrijving van politieke partijen. Het verband tussen belangen en beginselen wordt als vrij onproblematisch afgeschilderd. In de maatschappij leeft een veelheid aan wensen en verlangens die onmogelijk allemaal (tegelijkertijd) vervuld kunnen worden. De maatschappijvisie die een partij via de verkiezing van haar vertegenwoordigers tracht te verwerklijken, werkt als een prisma of een filter, waardoor ordening en prioritering wordt aangebracht in de menigte van belangen. De uitkomst van dit proces wordt door politieke partijen neergelegd in verkiezingsprogramma's waarover de burger zich mag uitspreken. In ieder geval bieden de pro-

²⁵ Kees Aarts en Jacques Thomassen, 'Belangstelling voor politiek en politiek zelfvertrouwen', in: Jacques Thomassen, Kees Aarts en Henk van der Kolk, *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998: Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag, 2000, pp. 35-56.

²⁶ Ron de Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887*, Hilversum, pp. 87-88. Zie tevens: Ron de Jong, 'De Algemeene Kiesvereniging, 1868-1875. De eerste politieke partij van Nederland', in: DNP, *Jaarboek 1999*, Groningen, 2000, pp. 240-250.

²⁷ Geciteerd in: Rienk Janssens, *De opbouw van de Antirevolutionaire Partij 1850-1888*, Hilversum, 2001, p. 271.

gramma's van de oppositiepartijen de kiezer tevens een alternatief voor het beleid dat het zittende kabinet de afgelopen periode heeft gevoerd. In de meeste landen vindt na de verkiezingen wederom een afwegingsproces plaats, namelijk tijdens de onderhandelingen over het regeerprogramma tussen de partijen die deelnemen aan de regeringscoalitie.²⁸

Het benoemen van voorkeuren en wensen die onder de bevolking leven door politieke partijen gaat in de literatuur door onder de noemer *articulatiefunctie* of *agenderingsfunctie* van politieke partijen, terwijl de belangenafweging bekendstaat als de *integratiefunctie* of *aggregatiefunctie*. Ook representatie wordt vaak geschaard onder de functies van politieke partijen. Representatie is echter een wezenskenmerk van onze parlementaire democratie en die dateert van voor de opkomst van politieke partijen. Daarom gaan we daar in het volgende hoofdstuk dieper op in.

Vaak wordt gezegd dat politieke partijen wat betreft hun agenderingsfunctie sinds de jaren zestig terrein hebben verloren op allerlei maatschappelijke actiegroepen, die vaak rondom één thema zijn georganiseerd, zoals milieu of mensenrechten. Koole wijst er evenwel op dat de historische rol van politieke partijen in de articulatie en agendering van onderwerpen wordt geïdealiseerd. Partijen waren het kapiteel van een maatschappelijke zuil, waardoor het van buitenaf leek alsof zij het alleenrecht hadden op belangenarticulatie, terwijl zij in werkelijkheid door talloze nevenorganisaties in de zuil werden bestookt met voorstellen.²⁹ Ook de rechtstreekse politieke invloed van naoorlogse corporatistische overlegorganen als de SER nuanceert het beeld van politieke partijen als exclusieve opstellers van de politieke agenda. Het was, in de visie van Koole, veeleer de overheid zelf die, door het instellen van raden en commissies, de agenderingsfunctie van de politieke partijen beconcurrerde.

Wel is het zo dat sommige politieke partijen niet veel verder komen dan het articuleren en agenderen van vraagstukken, of slechts het belang van een selecte groep kiezers op het oog hebben. Een voorbeeld is de Partij voor de Dieren. Haar verkiezingsprogramma telde in 2010 zeven hoofdstukken die betrekking hadden op dierenwelzijn, duurzaamheid, biodiversiteit et cetera, terwijl alle andere klassieke overheidsterreinen waren ondergebracht in één hoofdstuk. Ook in 2012 was slechts een fractie van het verkiezingsprogramma gewijd aan thema's die niet direct of indirect met dierenwelzijn en milieu te maken hadden. De partij neemt wel een standpunt in ten aanzien van de woningmarkt, maar dat standpunt staat in feite geheel en al los van het bevorderen van het dierenwelzijn. Ouderenpartijen en de G500, een club die de traditionele partijen (PvdA, CDA en VVD) wil verjongen, richten zich exclusief op een bepaalde leeftijdsgroep in de overtuiging dat politiek een intergenerationele strijd is. Zulke partijen veronderstellen dat mensen omwille van hun leeftijd een gemeenschappelijke politieke agenda zullen hebben. Stephan Sanders schreef daarover treffend: 'Jong zijn – nee, ik ga niet

²⁸ Dalton, Farrell en McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage*, p. 8.

²⁹ Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, pp. 399-401.

badineren – is de oprijlaan tot oud zijn. Veel meer valt er niet over te zeggen.³⁰ In 1921 nam de vrijzinnig-democraat David van Embden ferm afstand van de diverse belangenpartijtjes ‘die zich uitsluitend baseeren op de meest platvloersche overwegingen van eigen geldelijk voordeel, zonder dat eenig Staatskundig beginsel hen leidt.’³¹ Dat geldelijk voordeel vandaag de dag nog een grote rol speelt, is onwaarschijnlijk, maar staatkundige beginselen zijn de meeste belangenpartijen nog altijd vreemd. Liberalen hebben een instinctieve weerzin tegen groepsvorming op basis van niet-gekozen eigenschappen en tegen belangenpolitiek, maar hun geloof in redelijkheid kan makkelijk leiden tot onderschatting van de hokjesgeest onder de bevolking. Welke liberaal had in het midden van de negentiende eeuw kunnen voorspellen dat kiezers zich, alle maatschappelijke vooruitgang ten spijt, langdurig zouden groeperen op basis van hun geloof of economische positie?

Politieke wonderdokters

De liberale Russische wetenschapper Ostrogorski (1854–1917) was een verklaard voorstander van ad-hocorganisaties die een enkel belang nastreefden, want die konden de ijzeren greep van de gevestigde, gecentraliseerde partijen verzwakken. Zij zouden een einde kunnen maken aan de gewoonte van partijkandidaten om zich voor te doen als een soort wonderdokters, die een oplossing hebben voor elk denkbaar probleem: ‘[H]e has to pledge himself to solve these problems, however varied and numerous they may be, at the earliest date. He has to make promises right and left, and as it is impossible for him to keep them, he becomes a professional liar, although at bottom he is perhaps not more dishonest than other men.’¹ Ostrogorski realiseerde zich dat bijvoorbeeld ondernemers een belangen-groep konden oprichten met als doel de invoering van een importtarief, maar hij had liever dat zij dat in de openbaarheid probeerden dan onder de dekmantel van een gevestigde politieke partij. Hoewel

Ostrogorski’s zorg over de machtsconcentratie bij partijen maar al te vaak is bewaarheid, valt te betwijfelen of het middel dat hij aanbeval niet erger is dan de kwaal die hij hoopte te bestrijden. Hoe ergerlijk de neiging van politici ook is om te spreken over zaken waar ze geen verstand van hebben, hun uitspraken hebben door de uniformerende werking van het partijprogramma een hoge mate van voorspelbaarheid. En als zich een onvoorziene situatie voordoet, kunnen kiezers op grond van hun kennis van partijpolitieke beginselen redelijk inschatten hoe hun partij zal reageren. Voorspelbaarheid draagt bij aan vertrouwen. Daarom is het belangrijk dat een parlementaire fractie zo vaak mogelijk een eensgezind politiek geluid laat horen. Wil een fractie niet blijven steken in het afleggen van politieke geloofsbelijdenissen maar de daad bij het woord voegen, dan moet zij zo veel mogelijk als één man optrekken.

¹ M. Ostrogorski, *Democracy and the organization of political parties* (deel II), New York, 1902, p. 368.

³⁰ *Vrij Nederland*, 21 april 2012.

³¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 1921-1922, 22 december 1921, p. 165.

Belangenpartijen kunnen wel een nuttige functie vervullen als beginselpartijen bewust of onbewust stilte betrachten rondom een onderwerp dat burgers bezighoudt. Het agenderen van onderwerpen is in de politieke praktijk namelijk niet zo'n neutraal, bottom-upproces als de politicologische literatuur doet voorkomen. De ideologie van de ene politieke partij kan zich immers verzetten tegen de pogingen van een andere partij om bepaalde thema's in het parlement bespreekbaar te maken. Het was geen geheim dat delen van de bevolking problemen ervoeren rondom de immigratie en integratie van niet-westerse allochtonen, maar de pogingen van VVD-leider Frits Bolkestein om dat in de Tweede Kamer bespreekbaar te maken, werden niettemin in een kwaad daglicht gesteld. En dan hebben we de venijnige reacties van het politieke establishment op de agenda van Pim Fortuyn nog niet genoemd. Wat de een beschouwt als het agenderen van maatschappelijke problemen, wordt door een ander uitgelegd als vissen in troebel water.³² Er was tijd nodig voordat men zich realiseerde dat arbeiders en migranten, die beiden tot de 'zwakkeren in de samenleving' worden gerekend, niet altijd dezelfde belangen hebben maar ook tegenover elkaar kunnen staan.

De vrees dat politieke partijen aan belang hebben ingeboet voor wat betreft het agenderen van maatschappelijke problemen en het vervolgens formuleren van een antwoord daarop, kan in haar algemeenheid niet worden bevestigd. Hierboven is immers al meermalen geconstateerd dat wanneer de bestaande partijen willens en wetens de opvattingen van een groep mensen negeren, het Nederlandse stelsel volop ruimte biedt aan nieuwe partijen. Als er sprake is van functieverlies, dan geldt of gold dat dus voor partijen afzonderlijk, maar niet voor 'de politieke partij' als verschijnsel.

De traditionele partijen vestigen nog altijd hun hoop op de leden, van wie verwacht wordt dat ze een antenne hebben voor maatschappelijke problemen. Hieronder een veelzeggende passage uit het programma waarmee Hans Spekman zich met succes kandidaat stelde voor het voorzitterschap van de PvdA: 'De PvdA zal zich met en tussen haar kiezers moeten organiseren. Een partij als de onze hoort thuis in de buurt. Met de deuren wijd open voor iedereen met ideeën of problemen. Een volkspartij als de onze drijft op de kracht van mensen. Daarom zetten we in op minimaal 100.000 leden. We verhuizen het partijbureau van de Herengracht naar een soberder, meer passende locatie. We willen daar zijn waar het gebeurt. Zo houden we een goede vinger aan de pols en smoren we opkomende problemen in de kiem.'³³ Als partijvoorzitter mag Spekman zich natuurlijk niet neerleggen bij de neergang van zijn ledenorganisatie, maar hij is niet de eerste met grandioze plannen om van een politieke partij weer een brede volksbeweging te maken. William Hague, de niet bijster succesvolle leider van de Britse Conser-

³² Zie de vinnige woordenwisseling tussen Frits Bolkestein en Jacques Wallage (PvdA) tijdens de Algemene Beschouwingen in 1996. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 19 september 1996.

³³ Hans Spekman, *Voor een krachtige PvdA die midden tussen de mensen staat* (www.pvda.nl).

vative Party aan het einde van de vorige eeuw, stelde zichzelf ten doel het ledental van de partij te verdubbelen tot een miljoen, het aantal leden dat de partij in de dagen van Thatcher telde.³⁴ In plaats daarvan halveerde het ledental tot zo'n kwart miljoen in 2008 en ook in de jaren daarna ging het ledenverlies onverminderd door. In 2011 waren naar schatting slechts 130.000 tot 170.000 mensen lid van de Conservative Party, wat neerkomt op ongeveer vijfhonderd leden per conservatieve parlamentszetel. De Labour Party is het niet veel beter vergaan: zij piekte in de jaren vijftig even boven het miljoen om daarna in een lange glijvlucht te belanden naar 166.000 leden in 2008, om daarna aan te sterken tot 193.000 in 2011.³⁵ Of de verhuizing van het PvdA-partijkantoor naar een passender locatie veel zoden aan de dijk zal zetten, valt te bezien. Het partijbureau van het CDA staat op steenworp afstand van de Haagse Schilderswijk, maar net als de VVD en de PvdA krijgt deze partij aangewreven dat zij de zorgen van de gewone man negeert. Een partijbureau wordt tenslotte niet bevolkt door welzijnswerkers en wijkagenten.

Voor op ideologie gegroundveste ledenpartijen is het wrang dat de minderhedenproblematiek en het proces van Europese eenwording openlijk op de politieke agenda zijn gekomen dankzij twee partijen met een voor Nederland zacht gezegd ongebruikelijk ideologisch profiel – voor zover het woord ideologie van toepassing is op het 'gedachtegoed van Pim' en het socialistisch-patriottisme van de PVV, nota bene een ledenloze partij. Dat is voer voor degenen die geloven dat de Nederlandse politiek in een postideologisch tijdperk verkeert. De politiek zou worden gedomineerd door 'concurrerende partijen die binnen de liberale beschavingstraditie eigen accenten leggen'.³⁶

Die conclusie wordt niet voor het eerst getrokken. Reeds in 1868 kon de geziene liberale commentator Buys (1826-1893) nauwelijks praktische verschillen ontwaren tussen de twee politieke hoofdstromingen van zijn tijd, de conservatieven en de liberalen: 'Om over de fijne politieke kleurschakeringen met kennis van zaken te kunnen oordeelen, zijn scherper oogen noodig dan ons gegeven werden; wij zien geen onderscheid en moeten met die gulle bekentenis volstaan.' Natuurlijk zou er altijd een conservatieve onderstroom blijven bestaan, maar in de politiek manifesteerde die zich niet. 'De triomf van de liberale rigting (...) is zoo volkomen hier te lande, dat alle ministers zonder onderscheid, en waarheen hunne geheime wenschen misschien ook dwalen mogen, het werken in liberale rigting als de eerste voorwaarde van zelf behoud aanmerken. En toch, in weêrwil van dit feit, leeft de Kamer voort in de fictie, als zoude er in haar midden eene groote liberale

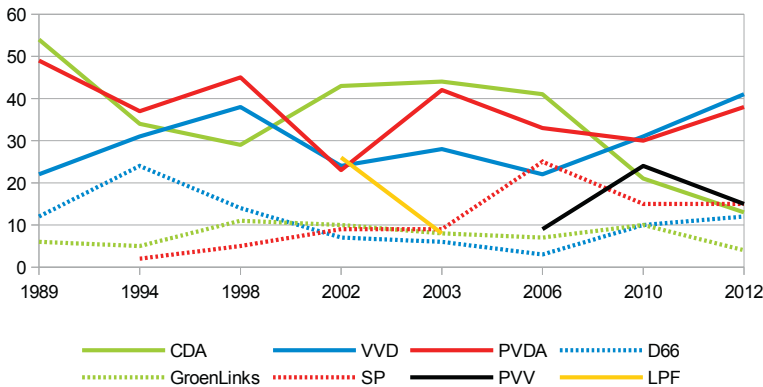
³⁴ *The Economist*, 'The party's (largely) over', 21 oktober 2010.

³⁵ Feargal McGuinness, *Membership of UK political parties*, 3 december 2012 (www.parliament.uk).

³⁶ Een onvermoeibare vertolker van dit standpunt is Wim Couwenberg. Zie diens 'Is ideologische profilering een gepasseerd station?', *Civis Mundi*, 31 augustus 2011 (www.civismundi.nl).

en conservatieve partij bestaan'.³⁷ Buys maakte zich wel zorgen over de 'gecombineerde kerkelijke partij' met katholieken en protestanten in haar boezem. Hij waarschuwde de liberalen voor onderschatting van deze 'beslissende derde magt', maar hij beschouwde het confessionalisme niet als een volwassen, eigenstandige staatkundige stroming. De kerkelijken beschouwden de staat immers niet als doel maar als middel. Het zou hun om het even zijn langs welke staatkundige richting zij hun doel (de kerk) konden bereiken.

Figuur 10
Zetelaantallen sinds 1989



Ook vandaag leeft de overtuiging bij velen dat de nog bestaande partijpolitieke verschillen amper te herleiden zijn tot een werkelijk onderscheid in maatschappijvisie. Het liberalisme is op hoofdlijnen overgenomen door de christen-democratie en de sociaal-democratie, al missen ze het vuur om de uitgelubberde staat terug te snoeien naar beheersbare proporties. Beide stromingen zoeken verwoed naar de relevantie van hun beginselen in een goeddeels seculier en welvarend land. Van die twee stromingen resteren een politieke subcultuur (rode rozen, het Wilhelmus) en een vocabulaire (binding, samen, betrokken, bevlogen, enzovoort). Vandaar dat men bij het CDA zo druk in de weer was met 'hertalen' en de PvdA nog op zoek is

³⁷ J.T. Buijs, 'Avontuurlijke politiek', *De Gids*, 1869, pp. 64 en 76; J.T. Buijs, 'De conservatieve partij', *De Gids*, 1869.

naar het ‘grote verhaal’.³⁸ Het lot van die stromingen kan ook vanuit een positieve invalshoek worden belicht: de politieke emancipatie van katholieken, protestanten en arbeiders is zo goed geslaagd dat hun partijen de grootste moeite hebben om kiezers blijvend te overtuigen van hun onmisbaarheid. Aan de vooravond van de parlementsverkiezingen in 2012, toen beide partijen er in de peilingen nog rampzalig voorstonden – de PvdA begon daarna aan een opmerkelijke eindsprint – greep PvdA-lijsttrekker Diederik Samsom terug op dat glorieuze verleden: ‘Het CDA en wij zijn de enige partijen die nog de ambitie hebben deze samenleving bij elkaar te houden. Wij zijn allebei volkspartijen en emancipatiepartijen.’³⁹ Het zal een hard gelag voor hem zijn geweest dat de kiezers op 12 september 2012 99 van de 150 zetels gunden aan partijen die een uiteenvallende samenleving kennelijk geen probleem vinden.

We hoeven niet ver te zoeken om voorbeelden van de ideologische convergentie te vinden. Dat een partij als GroenLinks, een amalgaam van communisten en pacifisten, instemde met een in alles behalve naam militaire missie naar Afghanistan en het ontslagrecht wil moderniseren, geeft aan hoe smal de ideologische bandbreedte in Nederland inmiddels is. De Partij van de Arbeid heeft wel kritiek op het ‘ongebreidelde kapitalisme’ maar een fundamenteel andere economische ordening staat zij niet voor. Een ander voorbeeld is het homohuwelijk, dat binnen het CDA – een partij met een rijke traditie van homoseksuele parlementariërs en bewindslieden – niet eens een onderwerp van gesprek lijkt te zijn. De SP, ten slotte, wordt vaak voor een ouderwetse sociaal-democratische partij versleten, maar zij is een toonbeeld van economisch realisme vergeleken met de PvdA in de jaren

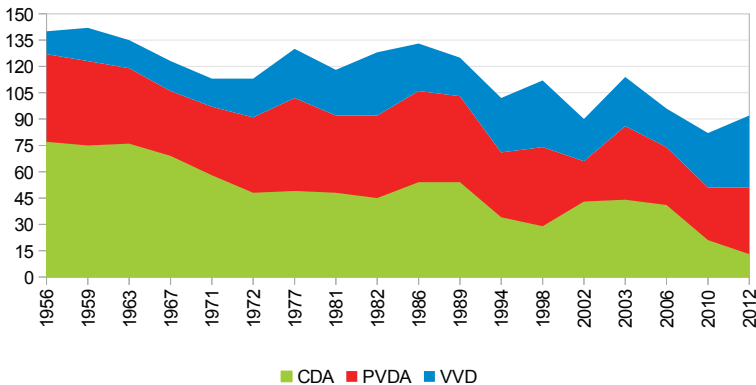
³⁸ De worsteling van het CDA met zijn beginselen wordt duidelijk in het voorwoord dat voorzitter Aart-Jan de Geus van het Strategisch Beraad schreef bij *Kiezen en verbinden. Politieke visie vanuit het radicale midden* (januari 2012): ‘Het Strategisch Beraad zoekt de agenda en positionering op lange termijn, in nieuwe, wervende taal. Hiermee biedt het ideeën en wil het inspireren tot programma en standpunten (...)’. Kennelijk was de gedachte dat als men maar eenmaal een nieuwe taal heeft ontworpen de standpunten die daarin verwoord moeten worden zich op den duur vanzelf wel aandienen. Een andere CDA-commissie (Commissie Hertaling Uitgangspunten) doet in haar rapport *Nieuwe woorden, nieuwe beelden* (januari 2012) nauwelijks moeite om te verhullen dat zij ook niet meer weet wat ze vandaag de dag aanmoet met gespreide verantwoordelijkheid, publieke gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap, maar dat er geen aansprekende alternatieve frasen voorhanden zijn. Zij heeft ‘er daarom voor gekozen de onderliggende bedoeling van de klassieke uitgangspunten te vertalen in actieve intenties van de partij (...)’ (p. 26). De ideeënarmoede in sociaal-democratische kring blijkt wel uit deze noodkreet van het gezelschap linkse wetenschappers onder mede-aanvoering van de Wiardi Beckman Stichting: ‘Serious intellectual debate and ideas are required to address the exhausted form of western capitalist democracies’ (p. 8). Verwacht mocht worden dat uitgerekend socialisten en sociaal-democraten, die immers al sinds Karl Marx vlassen op het einde van het kapitalisme, klaarstonden om de politieke en financiële crisis te lijf te gaan. Policy Network, *A Centre-Left Project for New Times*, 2012, p. 8 (www.wbs.nl).

³⁹ *Trouw*, 7 juli 2012.

zeventig en zelfs in de jaren tachtig, toen die partij ‘een overheveling van productiecapaciteit van Noord naar Zuid’ bepleitte teneinde een ‘nieuwe internationale arbeidsverdeling ten gunste van de Derde Wereld’ te kunnen bewerkstelligen.⁴⁰

Een gevolg van ontideologisering is dat verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden steeds verder uitdijen, juist in een tijd waarin door toenemende wereldwijde economische integratie de houdbaarheid en uitvoerbaarheid van allerlei plannen aldoor afneemt. VVD, CDA en gedoogpartij PVV moesten in het voorjaar van 2012, anderhalf jaar na de start van het kabinet-Rutte I, alweer om de tafel omdat de tegenvallende economische ontwikkeling tot verdere bezuinigingen dwong. Ondanks zulke onzekerheid slaan partijen elkaar tijdens verkiezingsdebatten om de oren met onrealistisch nauwkeurige cijfers over de ontwikkeling van de werkgelegenheid, de economische groei en het begrotingstekort, alsof Nederland zich laat runnen volgens een vierjarenplan. Over deze detailzucht wordt al decenia steen en been geklaagd, maar er is geen aanwijzing dat de trend zal worden gekeerd. Als partijen zich immers niet meer op hoofdlijnen van elkaar kunnen onderscheiden, zullen ze het zoeken in de details. Noodzakelijk is dat echter niet. Het is niet zozeer de ideologie die aan belang heeft ingeboet als wel het belang dat een partij hecht aan ideologie. Het politieke debat kan weer op hoofdlijnen worden gevoerd, bijvoorbeeld als de VVD zou terugkomen op de door liberalen in 1917 met grote tegenzin aanvaarde financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, of zou voorstellen de ANBI-status van kerkgenootschappen te schrappen.

Figuur 11
Gecombineerd zetelaantal van VVD, PvdA en CDA



⁴⁰ PvdA, *De toekomst is van iedereen. PvdA verkiezingsprogramma '86-'90*, p. 13.

Behalve ontzuiling verklaart ook de groei van de middenklasse waarom politieke partijen zich gaandeweg gematigder zijn gaan opstellen in sociaal-economische kwesties. Dat is door het electoraat niet onopgemerkt gebleven. Tussen 1981 en 2006 kromp in de perceptie van de kiezer het verschil tussen de meest linkse en de meest rechtse partij van 6,5 naar minder dan 4,5 op een schaal van 1 tot en met 10.⁴¹ Vooral de PvdA is volgens kiezers flink verschoven, van minder dan 3 naar ruim 4; de VVD is in hun ogen ietwat minder rechts geworden, maar die verschuiving heeft verhoudingsgewijs weinig om het lijf. Weer een andere reden voor convergentie, zo niet ideologisch dan toch in elk geval praktisch, is het proces van Europese integratie. De speelruimte van nationale overheden, en daarmee van politieke partijen, is allengs kleiner geworden door de overdracht van bevoegdheden naar het Europese niveau en de toegenomen verwevenheid van nationale economieën. Of het nu gaat om asielbeleid, begrotingspolitiek of milieubeleid, er zijn bovennationale afspraken die de bandbreedte bepalen waarbinnen partijen zich van elkaar kunnen onderscheiden. Behalve vervelend kan dat soms ook handig zijn. Partijen kunnen elkaar verwijten dat ze zich met hun radicale voorstellen buiten de politieke realiteit begeven en de kiezer een rad voor ogen draaien. Een voorbeeld zijn de veroordelende reacties op de uitspraak van SP-leider Roemer dat het binnen de eurozone maximaal toegestane begrotingstekort van drie procent wat hem treft niet heilig was: dieprijst, Nederland gaat Griekenland achterna, dubbele tong, economisch populisme, losmaking uit de Europese Unie, enzovoort.⁴² Daarnaast kan 'Brussel' dienen als excuus om bepaalde maatregelen wel of niet te nemen. De kiezers moeten begrijpen dat Nederland nu eenmaal aan bepaalde internationale verplichtingen heeft te voldoen, zo luidt dan het verhaal, en daarom zal de coalitie deze of gene beslissing moeten nemen, hoe anders de partijen het ook hadden gedaan als zij het zelf voor het zeggen hadden gehad.

De doorsnee kiezer plaatst zich al veertig jaar lang constant op 6 op een schaal van 1 tot 10, maar in de loop der tijd is de gemiddelde ideologische afwijking van de kiezers kleiner geworden, waarbij moet worden aangetekend dat zelfplaatsing op de links-rechtsschaal natuurlijk neerkomt op een extreme indikking van de politieke opvattingen van kiezers.⁴³ Dat politieke partijen richting het midden zijn getrokken, kan dus ook worden uitgelegd als een reactie op een ideologisch gematigder electoraat. Het uitstippelen van een electorale strategie om de 'middenkiezers' te trekken is echter nog niet zo eenvoudig. Als we de positie 1 tot en met 3 als echt links zien, 8 tot en met 10 als echt rechts en 4 tot en met 7 opvatten als het politieke centrum (gematigd links en gematigd rechts), dan is het mid-

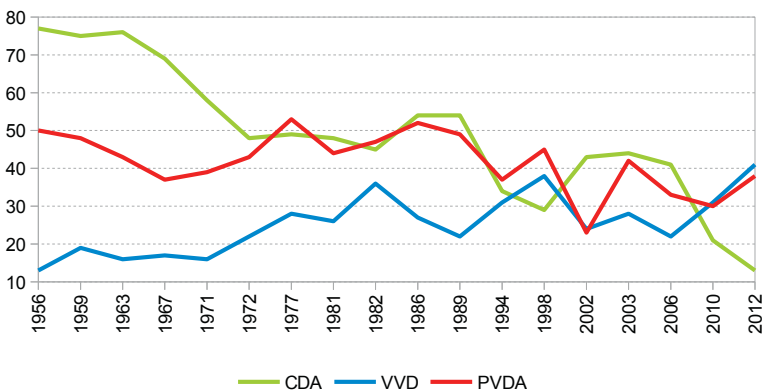
⁴¹ Henk van der Kolk en Kees Aarts, 'Verschillen Nederlandse politieke partijen in de ogen van de kiezers?', in: Andeweg en Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht*, pp. 267-281, p. 274.

⁴² *Het Financieel Dagblad*, 16 en 17 augustus 2012.

⁴³ Van der Kolk en Aarts, 'Verschillen Nederlandse politieke partijen in de ogen van de kiezers?', p. 275.

densegment gegroeid van zo'n 40 procent in 1977 tot bijna 65 procent in 1998.⁴⁴ De segmentering van het politieke landschap en van het electoraat in Nederland is echter te fijn om van drie blokken te kunnen spreken. Geen enkele partij kan die 65 procent aanspreken zonder een deel van haar bestaande achterban van zich te vervreemden en zonder grote programmatische overlap te riskeren met de concurrentie. Als we alleen de posities 5 en 6 tot het echte midden rekenen, dan blijkt het middensegment in het laatste kwart van de twintigste eeuw te zijn gegroeid van ongeveer 25 naar 30 procent. De echte middenkiezer was en is dus een electorale minderheid en daarom valt te betwijfelen of partijen zich (verder) zullen ontwikkelen tot zogeheten *catch-all* partijen.⁴⁵ Bovendien laten kiezers bij het invullen van een stembiljet meer meewegen dan uitsluitend posities op een links-rechtsschaal.

Figuur 12
Zetelaantallen van CDA, VVD en PvdA



⁴⁴ Pieter van Wijnen, 'Ideologische oriëntaties en stemgedrag', in: Jacques Thomassen, Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag, 2000, pp. 139-151, p. 145.

⁴⁵ Zie voor de kenmerken van de catch-all partij en haar voorkomen dan wel afwezigheid in Nederland: Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij* en bijdragen van André Krouwel aan diverse Jaarboeken van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (www.dnpp.nl). We laten de niet zo vruchtbare discussie over partijtypen hier links liggen. De Leidse politicologe Ingrid van Biezen merkt terecht op dat pogingen tot classificatie vaak uitlopen op het op één hoop vegen van ongelijksoortige partijen of op het ontwikkelen van een etiket dat geheel en al geënt is op één onderzochte partij en niet breder toepasbaar is. Als voorbeeld noemt zij de 'post-clientelistic personalised network party', beter bekend als de Japanse Liberal Democratic Party. Ingrid van Biezen, 'The Place of Parties in Contemporary Democracies', *West European Politics* 26 (3), 2003, pp. 171-184, p. 180.

Voor de VVD, bij uitnemendheid de partijpolitieke exponent van het Nederlandse liberalisme, is het in electoraal opzicht geen onverdeeld genoegen dat een aantal liberale beginselen zijn geannexeerd door andere stromingen. Sinds de Tweede Wereldoorlog is een steeds groter deel van het electoraat gaan behoren tot de potentiële achterban van de VVD – de gematigd of niet-religieuze middenklasse – maar die ontwikkeling is in alle eerlijkheid slechts flauwtjes terug te zien in de zetelaantallen van de liberalen (figuur 12). Die constatering is extra pijnlijk als we zien dat het gecombineerde zetelaantal van de sociaal-democraten en christen-democraten meer dan gehalveerd is ten opzichte van de jaren zestig. Dit is niet de plaats voor een *what if* scenario, maar er is grond voor het vermoeden dat de ideologische vervlakking in de VVD, die intrad na het vertrek van Frits Bolkestein naar Brussel, de opmars van de VVD tot staan heeft gebracht. In de jaren negentig werd de partij geassocieerd met de thema's integratie en immigratie; thema's die misschien voorgoed gekaapt zijn door partijen die zich op de culturele dimensie rechts van de VVD hebben genesteld. Het kan immers geen toeval zijn dat slechts enkele jaren na de implosie van de LPF de PVV ontkiemde.

Of de zoektocht naar de hedendaagse betekenis van sociaal-democratische beginselen in nauw partijpolitiek opzicht iets zal opleveren, valt nog te bezien, maar denkers in die kring zijn zich in elk geval terdege bewust van de noodzaak van ideologische (her)profilering. Misschien maken ze zich wel meer zorgen dan strikt noodzakelijk. We zijn zo gewend om één politieke partij te beschouwen als vaandeldrager van een politieke ideologie dat we de neergang van die partij rechtstreeks vertalen naar de neergang van de ideologie. Als liberalen ontberen we de noodzakelijke kennis over socialistische en sociaal-democratische subtiliteiten, maar de electoraal succesvolle SP twijfelt zelden aan de juistheid van haar koers (wat natuurlijk óók kan duiden op ideeënarmoede). De partij heeft zich onlangs uitgeroepen tot de echte sociaal-democratische partij van Nederland. Het woord 'socialistisch' is ruim twintig jaar na de ineenstorting van de Sovjet-Unie tot 'belaste term' verklaard door SP-veteraan Harry van Bommel.⁴⁶ Voeg daarbij de liefdesverklaringen van prominente (ex-)PvdA'ers aan het adres van de SP en het is duidelijk dat we ons niet moeten blindstaren op de PvdA als we de veerkracht van de sociaal-democratie willen testen. Beide partijen samen, eventueel aangevuld met GroenLinks, halen nog altijd een respectabel aantal zetels.

Het gesomber ter linkerzijde steekt af bij de luchtigheid – lichtzinnigheid is misschien een beter woord – waarmee het liberale smaldeel in de Nederlandse politiek omgaat met beginselen. Het liberalisme staat aan de goede kant van de geschiedenis, maar schaaft de VVD zich ook voldoende aan de zijde van het liberalisme? Die vraag wordt binnen de partij te weinig gesteld. De VVD legt zich nu eenmaal niet graag op de pijnbank en heeft geen sterke traditie van intern debat. Reeds in de oprichtingsvergadering ging meer tijd heen met discussie over de

⁴⁶ *Trouw*, 2 juni 2012.

naam van de nieuwe partij dan over haar beginselen.⁴⁷

Toen er ten langen leste een analyse kwam van de slecht verlopen verkiezingen in 2006 (van 28 naar 22 zetels) werd de oorzaak van het verlies primair gezocht in de gebrekkige samenwerking tussen onderdelen van de partijorganisatie en in campagneperikelen.⁴⁸ Aan de politiek-inhoudelijke koers van de partij werden weinig woorden gewijd. Terloops werd wel opgeroepen tot bezinning op de liberale uitgangspunten, maar over het verkiezingsprogramma werd slechts in zijn algemeenheid gezegd dat dat in de toekomst gereed moet zijn voordat de lijsttrekker wordt gekozen. De commissie die de nederlaag analyseerde noemde de 'liberale beginselen' als zijn het de Tien geboden die geen verdere toelichting of actualisering behoeven. Ook de inhoud van het verkiezingsprogramma uit 2006 bleef onbesproken, ondanks forse kritiek vanuit de Teldersstichting op het liberale gehalte ervan.⁴⁹ De nog veel dramatischer verkiezingsnederlaag in 2002 (van 38 naar 24 zetels) is overigens nooit officieel door de partij geanalyseerd.

De wederwaardigheden van de VVD ten spijt heeft het liberalisme als politieke ideologie zonder meer toekomst. Anders dan de sociaal-democratie of de christen-democratie heeft het liberalisme zich nooit exclusief verbonden aan een makkelijk te identificeren maatschappelijke groep maar heeft steeds de individuele burger als ijkpunt genomen. Rondom welke groepskenmerken partijen zich in de toekomst ook zullen formeren – opleiding, leeftijd, geloof, geslacht, inkomen, regio, beroep of etniciteit – er zal altijd behoefte zijn aan een partij die de verspreiding van individuele vrijheid als doel van haar politieke handelen heeft, die onderdak biedt aan mensen die een *spontane* geestelijke gemeenschap vormen.

5.4 Communicatie met de kiezers

De manier waarop en de media waarlangs partijen communiceren met kiezers zijn drastisch veranderd. De tijd dat (partijdige) kranten braaf en woordelijk verslag deden van hetgeen de partijleiding aan de achterban wilde overbrengen ligt ver achter ons en de greep van socialisten en christen-democraten op het bizarre omroepstelsel in Nederland is verslapt. Maar met het alternatief is ook niet iedereen gelukkig. 'De media beheersen de politiek en niet andersom' en Tweede Kamerleden vertonen een 'grote zucht naar publiciteit'. Het zijn slechts twee punten uit een lange en herkenbare lijst ergernissen over de politiek die hoogleraar staatsrecht

⁴⁷ Fleur de Beaufort en Patrick van Schie, 'Vrijheid, en vervolgens... De ideologische ontwikkeling van de VVD', in: Patrick van Schie en Gerrit Voerman (red.), *Zestig jaar VVD*, Amsterdam, 2008, pp. 137-164.

⁴⁸ Commissie Dekker, *Kiezen voor een nieuw liberaal elan. Een evaluatie van de gemeenteraadsverkiezingen, lijsttrekkerverkiezing en Tweede Kamerverkiezingen 2006*, juni 2007.

⁴⁹ Fleur de Beaufort en Patrick van Schie, 'Herstel VVD zal moeten komen van heldere liberale identiteit', *Liberaal Reveil* 47 (4), 2006, pp. 200-204.

Elzinga in 1986 verzamelde, een tijd zonder internet en commerciële televisie.⁵⁰ Sindsdien is het volgens velen van kwaad tot erger gegaan. Politici worden gegijzeld door sensatiebeluste media (GeenStijl, Powned) die alleen een klucht willen brengen. Als politieke partijen dus ergens functieverlies hebben geleden, dan is het wel op het vlak van de communicatie.

We zullen hier niet de symbiotische relatie tussen media en politiek analyseren (zie daarvoor hoofdstuk tien), maar stellen wel vast dat de mogelijkheden van politieke partijen zijn gegroeid om de communicatie in eigen hand te houden. Het is interessant dat Geert Wilders vooral communiceert via twitter en sms, en de traditionele massamedia – inclusief hun verguisde spelshows – grotendeels links laat liggen, behalve als het hem uitkomt. Dat weerhoudt ‘de media’ er niet van om de ultrakorte berichten van Wilders als groot nieuws te presenteren, wat hun het verwijt van volgzzaamheid heeft opgeleverd. Kortom, hoe de machtsverhoudingen tussen media en politiek ook liggen, het is nooit goed of het deugt niet. Men kan echter moeilijk bestrijden dat Wilders het primaat van de politiek gedeeltelijk heeft hersteld. Hij brengt zijn boodschap direct over aan de kiezers en gebruikt vaak het spreekgestoelte in de Tweede Kamer als zijn podium. Dat andere politici klagen dat Wilders niet in debat wil – dat wil zeggen dat hij niet wil aanschuiven bij de praatprogramma’s op de televisie waar zij wel aan meedoen – is een teken hoe normaal zij het zijn gaan vinden dat het politieke debat hoofdzakelijk buiten het parlement wordt gevoerd. Parlementair historici hebben in de toekomst niet genoeg aan de *Handelingen der Staten-Generaal* en zullen de archieven van de televisieomroepen moeten raadplegen.

Dankzij het internet is een klassiek communicatiemiddel als het verkiezingsprogramma aan een tweede leven begonnen. In de jaren vijftig en zestig kon de kiezer als hij wilde binnen een uur de programma’s van de belangrijkste partijen lezen, als hij ten minste een programma nodig had voor het maken van zijn keuze. Waarschijnlijker was dat hij door zijn dagblad en woon-werkomgeving bij voortduring werd herinnerd aan zijn plicht om op deze of gene partij te stemmen. Een halve eeuw later schrikken partijen er niet voor terug de (zwevende) kiezer een program van vele tientallen, soms bijna honderd pagina’s voor te leggen. De opstellers van die programma’s zijn doorgaans geen grote schrijvers, maar de enkele kiezers die zich een weg banen door dat proza zijn gegarandeerd grote lezers: de verzamelde programma’s voor de verkiezingen in 2010 besloegen ruim 700 pagina’s en in 2012 bijna 650, de programma’s van zetelloos gebleven partijen niet meegerekend. Tot zo’n tien jaar geleden moesten belangstellenden bovendien de gedrukte programma’s zelf bijeenprokkelen. Nu zijn de verkiezingsprogramma’s in een ogenblik te vinden op het internet.

⁵⁰ D.J. Elzinga, ‘Nederlandse parlementariërs en hun kwaliteiten. Over de selectiviteit van de diagnoses en de remedies’, in: Ruud Koole (red.), *Binnenhof binnenste buiten. Slagen en falen van de Nederlandse parlementaire democratie*, Weesp, 1986, pp. 79-85, p. 83.

Verkiezingsprogramma's

In liberale kring werden verkiezingsprogramma's lange tijd met argwaan bekeken. Liberalen achtten het afleggen van programmatische belofte aan kiezers in strijd met de plicht van de volksvertegenwoordiger tot onafhankelijke oordeelsvorming. In de ogen van het liberale Kamerlid W.H. de Beaufort (1845-1918) was het 'een onmiskenbaar voordeel van de invoering van evenredig kiesrecht, dat de macht en invloed dezer stukken zal afnemen. Er is niets dat verderfelijker werkt in ons staatkundig leven, dan deze programma's die (...) door hunne dwingende voorschriften den vertegenwoordiger veel te veel belemmeren in zijne vrijheid van handelen. Te ontveinzen is het niet, dat ook de vrije partijvorming die het evenredig kiesrecht kan medebrengen, den candidaat aan banden dreigt te leggen, maar zij zal het toch meer doen door voorschriften voor enkele bepaalde zaken dan door het vaststellen van een algemeene gedragslijn op staatkundig gebied voor alle gevallen die mochten voorkomen. De ongerijmdheid, dat een verdienstelijk man uit de vertegenwoordiging moet worden geweerd, omdat hij een van de partijleiders afwijkende meening heeft over een vraagstuk waarvan men met zekerheid weet dat het in de eerste jaren niet aan de orde zal komen, zal bij invoering van evenredig kiesrecht zich niet licht meer voordoen.'¹ Het valt De Beaufort moeilijk aan te rekenen dat hij zich in 1910 schromelijk verkeek

op de toekomstige rol van verkiezingsprogramma's en op de vrijheid van handelen van kandidaten onder een nog bijna nergens in Europa ingevoerd stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De invoering van dat stelsel in 1917 is terecht een sprong in het duister genoemd daar niemand kon voorzien hoe het partijleven en de parlementaire praktijk er door beïnvloed zouden worden.² Bovendien: de partijprogramma's werden na 1917 misschien niet korter, maar beperkten zich in de ogen van hedendaagse lezers over het algemeen toch tot 'voorschriften voor enkele bepaalde zaken' in telegramstijl. Pas in de jaren zeventig raakte onder programmaschrijvers de aanbeveling in vergetelheid die George Orwell deed in zijn prikkelende essay *Politics and the English Language*: 'If it is possible to cut a word out, always cut it out.'

¹ W.H. de Beaufort, 'Evenredig kiesrecht', *De Gids*, 1910, p. 56.

² Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots (red.), *Een sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918*, Nijmegen/Den Haag, 2005.

³ George Orwell, 'Politics and the English Language' (1946), opgenomen in: George Orwell, *Fifty Orwell Essays* (www.gutenberg.net.au).

Het internet heeft niet alleen de bereikbaarheid maar ook de bruikbaarheid van het verkiezingsprogramma vergroot. Dankzij websites als Stemwijzer en Kieskompas kunnen partijloze kiezers eenvoudig achterhalen met welke partij zij de meeste standpunten delen. Die standpunten worden voor het overgrote deel ontleend aan

de verkiezingsprogramma's. Daarnaast vergelijken en bekritiseren belangenverenigingen en actiegroepen online de standpunten van politieke partijen op specifieke thema's, zoals de gezondheidszorg, het openbaar vervoer, natuurbeheer, enzovoort. Op zulke hulpmiddelen en propaganda is ook kritiek mogelijk, maar in de kern zijn het welkome aanwinsten voor de kiezer. Politieke partijen worden er hopelijk door aangemoedigd om verkiezingsprogramma's te schrijven zonder de gebruikelijke vaagtaal, herhalingen en gemeenplaatsen. Nu lijken programma's nog te vaak op kant-en-klare input voor een regeerakkoord.

Wat verder opvalt is de bescheiden rol die het internet nog altijd speelt voor politieke partijen. De verwachtingen waren aan het einde van de twintigste eeuw hooggespannen. Politici zouden direct in contact kunnen treden met kiezers, niet langer gehinderd door journalistieke tussenpersonen. Burgers die matig geïnteresseerd waren in politiek zouden niet langer de deur uit hoeven om toch hun mening kenbaar te maken: wanneer het hun uitkwam konden ze volksvertegenwoordigers voeden met ideeën van onderop. Na het dramatische ledenverlies zouden partijen eindelijk hun brugfunctie tussen burger en staat weer in ere kunnen herstellen. Deelname aan discussies over politiek hoefde niet langer beperkt te blijven tot het selecte groepje mensen dat bereid was hun vrije zaterdagmiddag op te offeren voor de partij. Op termijn zou zelfs directe democratie tot de mogelijkheden gaan behoren.

Al vrij snel werd duidelijk dat van de gehoopte politieke democratisering in de praktijk weinig terecht kwam. Partijen gebruiken hun websites vooral om optredens van hun politici in andere media te recyclen en het verkiezingsprogramma op te knippen in overzichtelijk stukjes die worden gepresenteerd onder 'standpunten'. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft de moed echter nog niet opgegeven. Politieke partijen zouden volgens de raad via *webcommunities* en virtuele actiegroepen hun band met de samenleving moeten versterken.⁵¹ Langs die weg zouden partijen zelfs wijken in steden aan zich kunnen binden. In 2012 constateerde de Raad in een soortgelijk advies omtrent het gebruik van sociale media 'dat voor politici, politieke partijen en ministeries in sociale media grote kansen liggen besloten. Zij kunnen de interactiviteit en mobilisatiekracht van sociale media inzetten om de verbinding te zoeken met de gehorizontaliseerde publieke ruimte'.⁵² Politieke partijen moeten de sociale media inzetten om rechtstreeks het debat met burgers te voeren en ze niet, zoals nu, enkel te gebruiken als zendmedium. Ook de positie van partijen in de representatieve democratie kan erdoor worden versterkt. 'De huidige vorm van het betalende lidmaatschap kan worden aangevuld met nieuwe arrangementen die passen bij een "knooppunt democratie" waarbij mensen zich via sociale media op thema's aansluiten bij een partij en daarop ook

⁵¹ ROB, *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, (z.p.), 2009, p. 66.

⁵² ROB, *In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie*, (z.p.), 2012, p. 8.

hun inbreng leveren.⁵³

De extreme responsiviteit die de ROB van politieke partijen verlangt staat op gespannen voet met een andere, zinnige aanbeveling die de Raad in zijn rapporten doet, namelijk ideologische herprofilering. ‘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 voor niemand meer herkenbaar zijn en niemand meer aan zich zullen binden.’⁵⁴ Een politicus die doorlopend reageert op berichten in de sociale media zal een allemansvriend worden of heel veel vijanden maken indien hij vasthoudt aan impopulaire standpunten. Het gebruik van sociale media zal vermoedelijk alleen maar leiden tot toenemende verwaaing en verplattung van het debat. De toch al precare positie van het parlement als plaats van beraadslaging, bezinning en besluitvorming zal verder ondermijnd worden. Een volksvertegenwoordiger dient kiezers te overtuigen van zijn ideeën, hun te vragen om steun voor zijn plannen en het debat aan te gaan met collega’s die een andere overtuiging hebben. Interactie tussen kiezers en volksvertegenwoordigers wordt ook tegengewerkt door de voorkeursdrempel, die een goede verhouding met de partijtop lonender maakt dan steun onder de kiezers. Interactie vereist individualiteit en ons politiek stelsel draait primair om partijen. Wat is het nut van een interactief debat over de hypotheekrenteaftrek of ontwikkelingssamenwerking als volksvertegenwoordigers met handen en voeten gebonden zijn aan hun partijprogramma?

Een heldere, consistente boodschap is essentieel voor een partij die meer dan één verkiezingsronde wil meegaan, maar voor electoraal succes is dat niet voldoende. Zeer terecht merkte de CDA-commissie Hertaling Uitgangspunten op dat ‘niet alleen een herkenbare verpakking van de boodschap van belang [is], ook de boodschapper zelf is in het geding’.⁵⁵ Zelfs een in ideologisch opzicht zeer standvastige partij als de SP (de buitenparlementaire periode niet meegerekend) had grote last van het feit dat Agnes Kant niet goed overkwam op de televisie. In de huidige audiovisuele werkelijkheid waarin politiek wordt bedreven moet een partij beschikken over een aansprekende vertolker van haar standpunten. Tegelijkertijd moet de nadelige invloed van de televisie op de politiek niet overdreven worden. De vrees dat in een beeldcultuur alleen goedgebekte, flitsende politici zouden overleven is niet bewaarheid. Mark Rutte mag dan een vlot pratende, goed formulerende en ontspannen ogende premier zijn, Ruttes voorgangers kregen vaak het verwijt dat ze saai en houderig overkwamen en vaak zo omfloerst praatten dat het zoeken was naar de kern van hun boodschap. In hoeverre de persoon van de politicus ertoe doet, hangt trouwens ook samen met de programmatische verschillen tussen politieke partijen. Zijn die verschillen klein dan hoeft het niet te verbazen dat de aandacht voor personen groeit, zo stelde de liberale Leidse hoogleraar J.T. Buys reeds vast in 1865: ‘Het parlementaire leven onderstelt strijd,

⁵³ Ibidem, p. 9.

⁵⁴ ROB, *Democratie vereist partijdigheid*, p. 65.

⁵⁵ Commissie Hertaling Uitgangspunten, *Nieuwe woorden, nieuwe beelden*, p. 6.

en waar het strijden over beginselen is uitgesloten, kan het twisten over personen moeilijk achterblijven.⁵⁶

Welbespraakte politici kunnen in Nederland op sympathie en bewondering rekenen, behalve als ze van eigen makelij zijn. Nederlanders zeggen wel jaloers te zijn op de kwaliteit van het debat in het Britse parlement, maar inheemse politici die hun boodschap goed over het voetlicht weten te krijgen worden met enige argwaan bekeken. Laten kiezers zich niet makkelijk iets op de mouw spelden, zich meevoeren door de vorm, door het theater, en niet door de inhoud? Die vrees is niet geheel ongegrond en is onderdeel van het oude wantrouwen dat de elite koestert jegens de democratische staatsvorm. Maar inhoud is meer dan een gebrek aan vorm. De stuntelige mediaoptredens van PvdA-leider Job Cohen werden hem lange tijd vergeven omdat het om de inhoud zou gaan. Toen na twee jaar oppositievoeren van de inhoud nog weinig gebleken was en hij uiteindelijk in het zwaard van zijn fractie viel, werd alom gezegd en geschreven dat het toch treurig was dat een zo fatsoenlijke politicus als Cohen het niet redde in Den Haag.

Zulke opmerkingen getuigen van een vreemde opvatting over politiek, alsof het daarin voor alles om fatsoen zou moeten draaien. Ter beoordeling van de kwaliteiten van een bouwvakker of een kunstenaar leggen we ook andere criteria aan dan alleen fatsoen. Van politici mogen we meer verwachten: ze moeten de uitgangspunten van hun partij onder woorden kunnen brengen en kiezers kunnen overtuigen van hun ideeën. Wie dat niet kan, is misschien wel een groot denker of een capabel bestuurder, maar geen goed politicus. Volksvertegenwoordigers zitten per slot van rekening in het *parlement*. Rick Perry, de Texaanse gouverneur die enige tijd in de race was voor presidentskandidaat namens de Republikeinse partij, trachtte de kritiek op zijn gebrek aan welsprekendheid en op zijn aarzeling om mee te doen aan debatten te pareren door in een campagnespots te zeggen dat hij een doener is en geen prater. Maar, zo merkte een commentator van *The Economist* scherp op, 'talking is *primarily* how one gets things done in politics. How does Mr Perry convey that he is a doer, and not a talker? By talking. What else is there?'⁵⁷ Zo'n 150 jaar geleden zei de antirevolutionair Groen van Prinsterer (1801-1876) bijna letterlijk hetzelfde: 'Ik acht het veeleer dat het somtijds meer op de beraadslaging dan op het besluit aankomt; dat dikwerf, en nergens meer dan op parlementair terrein, het *spreken een daad* is.'⁵⁸

Een goede prater heeft niet per se een goed verhaal, maar het is een zegen van de mediademocratie dat mensen die eigenlijk niets te melden hebben sneller dan voorheen door de mand vallen. Daarom waren de spottende reacties op bijvoorbeeld de lijsttrekkersverkiezingen van het CDA kortzichtig. Het was inderdaad geen grootste televisie en de kandidaten hadden moeite om zich van elkaar te

⁵⁶ J.T. Buys, 'Een gevaarlijk kiesstelsel', *De Gids*, 1865, p. 147.

⁵⁷ Democracy in America, 31 oktober 2011 (www.economist.com/blogs/democracyinamerica).

⁵⁸ Geciteerd in: Erie Tanja, *Goede politiek. De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940*, Amsterdam, 2010, p. 121.

onderscheiden en om invulling te geven aan 'het CDA-verhaal'. Maar CDA-leden en potentiële CDA-kiezers kregen wel een indruk van de kandidaten alvorens Sybrandt van Haersma Buma werd uitverkoren om het debat aan te gaan met vertegenwoordigers van andere politieke partijen.

5.5 Conclusie

Analyses over het functieverlies van politieke partijen zijn vaak doortrokken van onnodig doemdenken. Vanuit liberaal perspectief is sommig functieverlies namelijk een teken van hoop en vooruitgang. De educatieve en socialiserende functie van politieke partijen gaven soms een verstikkende nestgeur af. We ontkomen niet aan de indruk dat vooral christelijke en socialistische analyses over het functieverlies van partijen doortrokken zijn van nostalgie naar een verleden waarin kiezers door hun geloof en sociaal-economische positie in partijpolitiek opzicht gedetermineerd waren. Wij vinden het dan ook juist om te spreken van functie-evolutie dan van functieverlies. Politieke partijen hebben zich aangepast aan de eisen van de tijd, zij het onvolkomen en in verschillende mate, en de partijdemocratie als geheel is nog altijd levenskrachtig. Op één terrein hebben politieke partijen zelfs hun greep versterkt, namelijk inzake de rekrutering en selectie van kandidaten voor politieke ambten en bestuurlijke functies in de schimmige semipublieke laag van zelfstandige bestuursorganen, toezichthouders en adviesraden.

Politieke partijen hadden nooit een monopolie op het articuleren van kiezersbelangen en het agenderen van maatschappelijke vraagstukken. In de hoogtijdagen van de verzuiling werden partijen door nevenorganisaties in hun zuil doorlopend voorzien van ideeën en personen. Door de ontzuiling, technologische ontwikkeling (massamedia) en een hoger opgeleide bevolking speelt het proces van belangenbehartiging zich nu veel meer in de openbaarheid af, wat een verbetering genoemd mag worden. Ideeënvorming vindt thans vaker buiten de partijen plaats, bijvoorbeeld in de academische wereld, maar politieke partijen zorgen nog wel altijd voor de vertaling van die ideeën naar beleid. Ook belangenpartijen zijn niets nieuws en vroeger was niet alles beter. Om 50Plus en de Partij voor de Dieren in perspectief te plaatsen, is het aardig om eens het Repertorium kleine politieke partijen 1918-1967 te raadplegen, dat informatie biedt van de Anti-Stemdwangpartij tot aan de Zuiderzeepartij.⁵⁹

Politieke partijen hebben door de ontideologisering meer moeite om zich van elkaar te onderscheiden. Het is een slechte zaak als ideologische verschillen worden verzwegen, maar de ontideologisering van de afgelopen dertig jaar heeft ook welkome kanten. Linkse partijen zijn in die periode een stuk minder links geworden, terwijl de VVD nauwelijks verschoven is. Dat is geen reden voor zelfgenoegzaamheid. Anderhalve eeuw geleden spraken liberalen over een volkomen triomf van het liberalisme in Nederland. Sindsdien is er veel gebeurd.

⁵⁹ Repertorium kleine politieke partijen 1918-1967 (www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/KPP).

Wat de derde functie(groep) van politieke partijen betreft, communicatie met kiezers en leden, konden we vaststellen dat het traditionele verkiezingsprogramma aan gewicht heeft gewonnen door de opkomst van het internet. Met online hulpmiddelen kunnen mensen eenvoudiger dan voorheen een partijkeuze maken. Wonderwel zijn in een tijd van gehaastheid en ontlezing, die gedomineerd wordt door audiovisuele media, verkiezingsprogramma's uitgedijld tot boekwerken die alle facetten van de overheid en maatschappij trachten te bestrijken.

In andere opzichten blijkt de rol van het internet veel geringer dan aanvankelijk gehoopt. Van volwassen communicatie tussen volksvertegenwoordigers en kiezers via de sociale media is tot op heden nog niet veel terechtgekomen. Wij hebben onze twijfels of de sociale media eigenlijk wel geschikt zijn voor de dialoog tussen kiezer en gekozene en of onze vertegenwoordigende democratie wel gediend is met een doorlopende dialoog. Niettemin biedt het internet allerlei kansen voor de vertegenwoordigende democratie, vooral in Nederland waar Kamerleden zelden rechtstreeks verantwoording afleggen aan de kiezer over hun doen en laten. Dit thema komt in hoofdstuk tien uitgebreider aan bod, waar de plaats en kwaliteit van oude en nieuwe media in de communicatiepiramide tussen politici, partijleden en kiezers wordt besproken.

6 Tussen kiezer en Kamer: partijvorming in liberaal perspectief

In het voorgaande zijn politieke partijen als voldongen feiten gepresenteerd. In de inleiding op dit geschrift memoreerden we echter al dat liberalen lange tijd ambivalent stonden tegenover het verschijnsel van de politieke partij, zeker in de moderne buitenparlementaire betekenis van het woord. Dit hoofdstuk markeert het begin van het tweede, meer normatief-liberale gedeelte van dit geschrift, waarin we ook terugrijpen op de geschiedenis van het liberale denken over politiek en partijen. Dat doen we niet alleen om, zoals van de Teldersstichting verwacht mag worden, het onderwerp ‘politieke partij’ in de liberale traditie te plaatsen, maar ook om te laten zien dat er soms minder nieuws onder de zon is dan de discussies van dit moment doen vermoeden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de band tussen kiezer en gekozene, een nog immer actueel thema dat in de hiernavolgende hoofdstukken zal terugkeren wanneer het kiesstelsel, de rolopvattingen van volksvertegenwoordigers, de voorkeursdrempel en de interne werking der partijen ter sprake komen.

In dit hoofdstuk wordt eerst kort de ontwikkeling van het liberale denken over politieke partijen geschetst en vervolgens toegespitst op Nederland. In de daaropvolgende hoofdstukken staat telkens een actor in de parlementaire democratie centraal, te beginnen met de volksvertegenwoordiger, dan het partijlid en vervolgens de kiezer. Het tiende hoofdstuk, ten slotte, is gewijd aan het ingrijpend veranderde medialandschap waarin politici, partijleden en kiezers hun weg zoeken.

6.1 Democratische theorie en politieke praktijk

Wie het internet afstruint naar de frase ‘ik ben de politiek ingegaan’ stuit op een bonte verzameling uitspraken van bekende en minder bekende politici die uitleggen wat hen deed besluiten om zich in te zetten voor de publieke zaak. De rode draad in al die verhalen is hun verlangen om de samenleving via de politiek groener, vrijer of eerlijker te maken. Hoewel er in werkelijkheid (gelukkig) ook politici zijn die sommige zaken bij het oude willen laten, is het kernwoord ‘verandering’. Niemand is tevreden met de status quo; ze hebben allen een samenleving voor ogen die anders – beter – is dan de bestaande. Politici stellen zich in dienst van dat hogere ideaal en worden gemotiveerd door de wens om voor anderen het verschil te maken. Wij zijn geen uitspraken van politici tegengekomen waarin ze bekenden dat ze uit eigenbelang de politiek zijn ingegaan. In ieder geval met de mond belijden ze stuk voor stuk dat ze worden gedreven door een visie op de samenleving, door de wil om de samenleving rechtvaardiger te maken.

Een belangrijke stroming in de (politieke) filosofie houdt zich met niets anders bezig dan het thema van de rechtvaardige samenleving. De invloedrijkste

twintigste-eeuwse denkers over rechtvaardigheid, in elk geval in liberale kring, zijn de Amerikanen John Rawls (1921-2002) en Robert Nozick (1938-2002) met hun respectievelijke werken *A Theory of Justice* uit 1971 en *State, Anarchy, and Utopia* uit 1974. In deze klassiek geworden boeken over de spelregels van een rechtvaardige maatschappij wordt evenwel nauwelijks een woord vuilgemaakt aan de praktische politiek. Rawls gebruikt de term ‘politieke partijen’ nu en dan in het voorbijgaan en rept geen enkele keer over ‘politici’. Nozick noemt ze beide in het geheel niet. Nu is dat gezien het hoge abstractieniveau van hun werk misschien niet zo vreemd, maar zelfs politiek-filosofen die zich bezighouden met het behapbaardere onderwerp democratie schrijven vaak langs het verschijnsel van de politieke partij heen. De zogeheten *democratic theorists* bekijken de democratie vooral vanuit een normatief gezichtspunt. In hun beschouwingen over de democratie, over de burger als deelnemer aan het politieke proces, over politieke (on)gelijkheid en wat dies meer zij, spelen politieke partijen geen noemenswaardige rol van betekenis. Sterker nog, zelfs in studies waarin de vertegenwoordigende democratie centraal staat, duiken politieke partijen slechts sporadisch op. In *The Concept of Representation*, het standaardwerk uit 1967 van de Amerikaanse politicologe Hanna Pitkin over vertegenwoordiging, wordt slechts zijdelings gesproken over politieke partijen. Pitkin en veel van haar collega’s plaatsen het onderwerp vertegenwoordiging als het ware in een partijpolitiek vacuüm. De vormen van politieke vertegenwoordiging die zij beschrijven, zijn eigenlijk allemaal variaties op het thema van de aard van de betrekking tussen de individuele volksvertegenwoordiger en zijn achterban. Hoort een volksvertegenwoordiger in de eerste plaats een afgezant te zijn, een zaakgelastigde die de belangen van zijn lokale, religieuze, etnische of andersoortige achterban verdedigt, of dient hij zich soeverein en ongebonden op te stellen jegens zijn electoraat? Welk antwoord ook op deze vraag wordt gegeven, de volksvertegenwoordigers die deze politiek-filosofische literatuur bevolken hebben geen last van verkiezingsprogramma’s, fractiediscipline en regeerakkoorden. Zij zijn geen lid van een politieke partij en hebben nooit te stellen met kritische partijleden of onbuigzame fractievoorzitters. Als zij geplaagd worden door een loyaliteitsconflict dan bestaat dat uit de strijd tussen het eigen geweten en de wensen van het electoraat. Het conflict draait nooit om de partijlijn.

De meer empirisch ingestelde politieke wetenschappers, daarentegen, verenzelvigen politieke partijen vaak met de democratie. Een extreem voorbeeld is de reeds geciteerde Schattschneider, die partijen zelfs een basisvoorwaarde achtte voor de democratie. Anderen gaan minder ver, al was het maar om chronologische redenen, maar kunnen zich toch maar moeilijk een functionerende democratie zonder politieke partijen voorstellen. Zoals we hierboven uitvoerig hebben laten zien, worden de verzwakking van de traditionele ledenpartijen en heftige electorale schommelingen door sommige Nederlandse politicologen gelezen als tekenen aan de democratische wand. Deze politieke wetenschappers – in het Engels wel *party scholars* genoemd – vragen zich zelden af of het verschijnsel politieke partij wel

goed past bij de vertegenwoordigende democratie. Zo uitgebreid als de *democratic theorists* stilstaan bij het concept vertegenwoordiging, zo summier zijn de meeste politicologen erover. De representatiefunctie van politieke partijen betrekken zij op de partij als organisatie of op de parlementaire fractie, waartegen de problematiek van de verhouding tussen de individuele volksvertegenwoordiger en groepen kiezers wegvalt. Voor zover auteurs zich uitlaten over vertegenwoordiging gaat het vooral om de vraag in hoeverre politieke partijen qua bemensing en standpunten representatief zijn voor de Nederlandse bevolking. De demografische representativiteit van het Nederlandse parlement als geheel of van politieke partijen afzonderlijk wordt dan afgemeten aan eigenlijk apolitieke kenmerken als geslacht, etnische herkomst en het opleidingsniveau van kiezers en gekozenen. Sinds de opkomst van Pim Fortuyn staat ook (het gebrek aan) inhoudelijke vertegenwoordiging in de belangstelling, zoals we in het vierde hoofdstuk hebben gezien. De teneur is al snel dat de standpunten van de meeste politieke partijen op het terrein van Europese eenwording en immigratie 'niet representatief' waren voor hun achterbanen. Wij willen hier niet beweren dat die conclusie onterecht is, maar tekenen wel aan dat er een normatieve opvatting over representatie in besloten ligt, namelijk dat volksvertegenwoordigers hun rol beter vervullen naarmate hun opvattingen meer overeenkomen met die van hun kiezers.

Er bestaat, kortom, een kloof tussen enerzijds de beoefenaars van de praktische politieke wetenschap, die zich geen democratie zonder partijen kunnen voorstellen, en anderzijds de denkers over democratie en politieke vertegenwoordiging, die in hun theorieën eigenlijk geen raad weten met de alomtegenwoordige politieke partij. Politieke partijen zijn, in de woorden van de Amerikaanse politicologe Rosenblum, 'orphans of political philosophy' en 'darlings of political science'.¹ Een wonderlijk gevolg daarvan is dat zoiets als fractiediscipline in de literatuur relatief weinig aandacht krijgt: in het geval van de filosofisch ingestelde wetenschappers omdat zij uitgaan van strikt individueel handelende volksvertegenwoordigers, en in het geval van hun op politieke partijen georiënteerde vakgenoten omdat zij partijen zien als homogene, collectief opererende blokken, waarvan voetstoots wordt aangenomen dat ze een kernfunctie in de vertegenwoordigende democratie vervullen. Andere onderwerpen die in de politiek-filosofische literatuur weinig aan bod komen zijn kiesdrempels en voorkeursstemmen, terwijl die toch aanzienlijke invloed kunnen uitoefenen op de relatie tussen kiezers en (net niet) gekozenen.

6.2 Visies op het algemeen belang

Dat *democratic theorists* en *party scholars* tegenwoordig langs elkaar heen werken, is spijtig maar deels wel verklaarbaar.² De denkers over democratie kunnen bogen

¹ Rosenblum, *On the Side of the Angels*, p. 3.

² Ingrid van Biezen en Michael Saward, 'Democratic theorists and party scholars: Why they don't talk to each other, and why they should', *Perspectives on Politics* 6 (1), 2008, pp. 21-35.

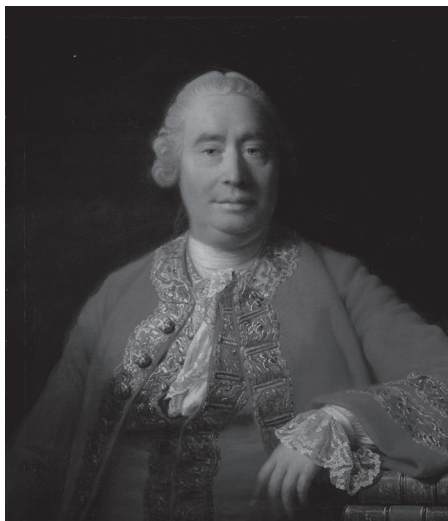
op een lange, gevestigde filosofische traditie, terwijl partijen relatieve nieuwkomers aan het politieke firmament zijn. Partijen zijn geleidelijk opgekomen in reeds bestaande vertegenwoordigde stelsels; ze zijn niet aan de democratische tekentafel ontworpen. Politiek filosofen werken daarnaast graag met sluitende systemen en hebben vaak een voorkeur voor directe of republikeinse vormen van democratie. Het kenmerkende van politieke partijen is nu juist hun partijdigheid. Ze streven vaak tegengestelde doeleinden na en bevinden zich in de lastig te definiëren ruimte tussen het individu en het collectief.

In de achttiende en negentiende eeuw werd het verschijnsel partijvorming door zowel politici als politiek filosofen – soms verenigd in één persoon – wel normatief benaderd. Ostrogorski was een van de laatsten in een lange reeks (liberale) denkers die politieke partijen bezag vanuit het perspectief van de democratie. Het feit dat hij met graagte werd gelezen door iemand als Cort van der Linden duidt erop dat het thema partijvorming ook van Nederlandse politici volop aandacht kreeg.

Een pionier in het denken over partijen was de Engelse politicus en filosoof Henry St. John Bolingbroke (1678-1751), zij het dat hij partijen definieerde in termen van regering en oppositie, een nog immer bestaande traditie in het Britse parlementarisme. Hij betoogde in een lange brief uit 1736 dat een goed georganiseerde en permanente oppositie van groot belang is voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Het is de taak van alle leden van het parlement 'to promote good, and to oppose bad government', ongeacht of zij een uitvoerende dan wel een controlerende taak vervullen. '[A] party formed for this purpose, do not act like good citizens nor honest men, unless they propose true, as well as oppose false measures of government.' De oppositie heeft de dure plicht het nationale belang op het oog te houden en zich te weer te stellen tegen beleid dat enkel de belangen van de kroon en de ministers dient. 'It follows from hence, that they who engage in opposition are under as great obligations, to prepare themselves to control, as they who serve the crown are under, to prepare themselves to carry on the administration (...).'³ De noodzaak tot de partijvorming waarover Bolingbroke spreekt is dus gelegen in het gemeenschappelijk belang. Hij had geen sympathie voor partijen of facties die zich op andere gronden vormden of bleven voortbestaan nadat hun principegeschil was opgelost. Nadat de Glorious Revolution in 1688 de Engelse monarchie aan parlementaire banden had gelegd, was volgens Bolingbroke de bestaansgrond ontvallen aan de Whigs en Tories: 'nothing can be more ridiculous than to preserve the nominal division of Whig and Tory parties, which subsisted before the Revolution, when the difference of principles

³ Henry St. John Bolingbroke 'On the Spirit of Patriotism' (1736), opgenomen in: David Armitage (red.), *Bolingbroke. Political writings* (Cambridge Texts in the History of Political Thought), Cambridge, 1997, pp. 193-216, p. 216.

(...) exists no longer.’⁴ Zoals we eerder zagen, schreef Buys zo’n 130 jaar later in min of meer dezelfde bewoordingen over het gebrekkige onderscheid tussen de Nederlandse liberalen en conservatieven. De Grondwetsherziening van 1848, die de macht van de koning hier te lande had ingeperkt, werd immers door de conservatieven niet meer ter discussie gesteld.



De Schotse historicus en filosoof David Hume (1711-1776), in 1766 geschilderd door Allan Ramsey (Wikimedia Commons)

De Schotse moraalfilosoof David Hume (1711-1776) wist echter al dat partijen hun oorspronkelijke bestaansoorzaak ruimschoots overleven. ‘Nothing is more usual than to see parties, which have begun upon a real difference, continue even after that difference is lost,’ schreef hij in het essay *Of Parties in General* uit 1742.⁵ Als men zich eenmaal aan deze of gene groepering verbonden heeft, groeit er affectie tussen de leden binnen die groep en ontstaat een vijandige houding ten opzichte van andere groepen. Voortbordurend op Hume is het niet verwonderlijk dat fusiepartijen als GroenLinks en het CDA eerder uitzondering dan regel zijn. We hoeven ons er niet

over te verbazen dat het verbond van progressieve partijen er ondanks herhaalde pleidooien nog nooit gekomen is. Een pregnant buitenlands voorbeeld zijn de Ierse partijen Fianna Fáil en Fine Gael, wier ontstaan is terug te voeren op een ruzie over een allang tot irrelevantie vervallen artikel in het Anglo-Ierse Verdrag uit 1921, waarin werd gesproken over de eed van trouw aan Engelse kroon. Sinds 1948 is Ierland namelijk een republiek.

Hume maakte onderscheid tussen persoonlijke facties en waarlijke facties. De eerste zijn geworteld in persoonlijke animositeit, de laatste kunnen gebaseerd zijn op *belangen* (van bijvoorbeeld grondbezitters of handelaren), *genegenheid* of *aanhankelijkheid* (zoals tussen leden van een etnische groep) of *beginselen* van staatkundige of religieuze aard. ‘Parties from principle, especially abstract speculative principle, are known only to modern times’, meldde Hume over beginselpartijen,

⁴ Henry St. John Bolingbroke, *A Dissertation upon Parties*, 1735 (www.archive.org). Op subtiële wijze omschrijft David Hume een Tory als een ‘lover of monarchy, though without abandoning liberty’ en een Whig als ‘a lover of liberty, though without renouncing monarchy’. Hume, ‘Of the Parties of Great Britain’.

⁵ David Hume, ‘Of Parties in General’ (§I.VIII.7).

een voor zijn tijd nieuw verschijnsel. Net als later negentiende-eeuwse Nederlandse liberalen koesterde Hume grote bezwaren tegen politieke organisatie op religieuze grondslag.⁶ Een partij die zich beriep op politieke beginselen kon Hume billijken, want mensen met botsende politieke principes laten elkaar meestal ongemoeid, maar over kerkelijke partijen merkte hij op dat ‘in all ages of the world, priests have been enemies to liberty’.⁷ Een religieuze partij gunt andersdenkenden zelden de ruimte.

De Italiaanse liberaal Giovanni Sartori herinnert ons eraan dat politieke partijen geen enkele rol hebben gespeeld in de vorming van de natiestaat noch in de vestiging van een constitutioneel bestuur. Pas nadat deze twee concepten tot praktische wasdom waren gekomen, had een constitutionele monarchie als Groot-Brittannië de zelfverzekerdheid en stabiliteit om met politiek pluralisme om te kunnen gaan. Er moet, volgens Sartori, eerst consensus bestaan over de gemeenschap (de natie) en de fundamenteën van het landsbestuur wil politieke partijdigheid niet uitmonden in een venijnig conflict.⁸

Om die reden viel het oordeel van Edmund Burke (1729-1797) over politieke partijen zoveel gunstiger uit dan van de oudere generatie waarvan Hume en Bolingbroke lid waren. Zij zagen partijen in het beste geval nog als een noodzakelijk kwaad en vreesden dat factievorming in het parlement als het ware een uitnodiging was aan de kroon om haar constitutionele boekje te buiten te gaan. Een kleine eeuw na de Glorious Revolution was die angst deels weggeëbd en meende Burke dat partijen een verdienstelijke rol konden vervullen in de verdere vormgeving van het constitutionele bewind. Hij beargumenteerde dat mensen verschillende visies konden hebben op het algemeen belang, terwijl daarvoor partijvorming alleen werd geduld als de kroon of de ministers het algemeen belang verwaarloosden. In Burkes beroemde definitie uit 1770: ‘Party is a body of men united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they are all agreed.’⁹ Het nationaal belang staat dus niet bij voorbaat vast, maar is een zaak van beredeneerde opvattingen. ‘Whether a *measure* of government be right or wrong, is *no matter of fact*, but a mere affair of opinion, on which men may, as they do, dispute and wrangle without end’.¹⁰ Burke was dus niet de mening toegedaan dat door de uitwisseling van argumenten in een parlementair debat de deelnemers uiteindelijk uitkomen op de waarheid. Een parlementair debat is een zoektocht naar het compromis en geen dialectisch proces.

⁶ Ibidem (§I.VIII.11).

⁷ Hume, ‘Of the Parties of Great Britain’ (§I.IX.3).

⁸ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Colchester, 2005, pp. 12-16.

⁹ Edmund Burke, ‘Thoughts on the Cause of the Present Discontents’ (1770), in: E.J. Payne (red.), *Select Works of Edmund Burke* (deel I, §1.1.148), Indianapolis, 1990 (www.econlib.org).

¹⁰ Ibidem (§1.1.149).

Burke kon zich niet voorstellen dat iemand die ergens ten volle van overtuigd is de middelen onbenut laat om zijn overtuiging om te zetten in beleid. Theoretische filosofen buigen zich over de juiste doelen van het bestuur, maar het is de verantwoordelijkheid van een politicus – ‘the philosopher in action’ – om de juiste middelen ter verwerkelijking van die doelen te vinden. Gezamenlijk politiek optreden is een probaat middel. Het kan haast niet anders of een politicus leert vanzelf onder zijn parlementaire collega’s de mensen kennen met wie hij kan samenwerken ter bevordering van het publieke belang. Burke verwierp de aantijging dat samenwerking neerkomt op het blind volgen van de partijlijn ten koste van de persoonlijke overtuiging, want ‘no worthy man’ zou die mate van slaafsheid kunnen opbrengen en geen enkele partij zou zich zo ‘senselessly tyrannical’ opstellen.¹¹ Het is te makkelijk om te oordelen dat Burke de dwingelandij in politieke partijen ernstig heeft onderschat of zich heeft verkeken op de behoefte aan gewetensvrijheid onder parlementsleden. Nog minstens een eeuw na het verschijnen van zijn politieke geschriften waren partijen, zeker in Nederland, weinig meer dan vrijblijvende clubjes van gelijkgezinden, zonder noemenswaardige buitenparlementaire organisatie. Terugkijkend op de achttiende en negentiende eeuw zouden we het woord partij, in de hedendaagse betekenis, niet eens van toepassing achten, maar eerder spreken over politieke stromingen of groepen.

Niet alleen schreef Burke vernieuwend over de verhouding tussen parlementsleden onderling, hij liet ook zijn licht schijnen op de verhouding tussen parlementsleden en kiezers. Veel van wat hij daarover heeft gezegd, komt ons vandaag de dag nog nastrevenswaardig voor. In zijn beroemde toespraak van 3 november 1774 voor de kiezers in Bristol, die hem zojuist hadden verkozen in het Britse Lagerhuis, zei hij dat ‘it ought to be the happiness and glory of a Representative, to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his constituents. Their wishes ought to have great weight with him; their opinion high respect; their business unremitted attention.’¹² Maar de kiezers die hoopten dat zij vanuit Bristol Burke in Londen als een marionet naar hun wens konden laten acteren, werden snel uit de droom geholpen. Het feit dat een vertegenwoordiger doordrongen moet zijn van de belangen van zijn kiezers wilde volgens Burke nog niet zeggen dat zij hem mogen instrueren hoe te handelen. De vertegenwoordiger heeft zijn ‘unbiased opinion, his mature judgement, his enlightened conscience’ die hij niet mag opofferen. De vertegenwoordiger is van veel zaken beter op de hoogte dan de kiezers en daarom kunnen ze hem niet met een instructie of mandaat naar het parlement sturen. Wat is nog de zin van discussie indien de vertegenwoordiger al een stemopdracht op zak heeft? Het parlement hoort geen ‘Congress of Ambassadors from different and hostile inte-

¹¹ Ibidem (§1.1.151).

¹² Edmund Burke, ‘Speech to the Electors of Bristol’, in: Payne (red.), *Select Works of Edmund Burke* (deel IV, §4.1.22 e.v.). Zie ook: James Conniff, ‘Burke, Bristol, and the Concept of Representation’, *Western Political Quarterly* 30 (3), 1977, pp. 329-341.

rests' te zijn, maar is een 'deliberative Assembly of one Nation, with one Interest, that of the whole'.

Burke zei niet dat belangen niet tegengesteld kunnen zijn, maar vond dat de afgevaardigden het algemeen belang moeten laten prevaleren boven het districtsbelang. Dat vergt een rechte rug van een politicus, want aan het einde van de zittingsperiode is hij voor zijn herverkiezing geheel afhankelijk van de districtskiezers. Burke zelf schroomde echter niet om standpunten te verdedigen die uiterst impopulair waren in Bristol. Zo stemde hij, een geboren Dubliner, zeer tegen de zin van de Bristolse kooplui voor de verruiming van de import uit Ierland, daar hij nu eenmaal het principe van vrijhandel tussen de Britse eilanden aanhing.¹³ Uiteindelijk geeft het oordeel van de kiezers in het district de doorslag, maar pas op het moment van verkiezingen. Dan legt de politicus verantwoording af over de keuzes die hij heeft gemaakt en zal hij merken of zijn kiezers die keuzes kunnen onderschrijven. 'The people are the masters,' aldus Burke.¹⁴ Daar moeten we volledigheidshalve bij vermelden dat 'the people' in zijn dagen natuurlijk een select groepje kiezers was en dat Burke bepaald geen pleitbezorger van een kiesrechtverruiming was.

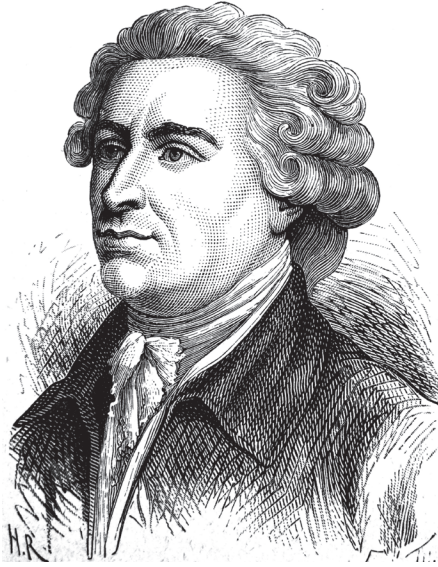
6.3 Nederlandse liberalen over partij en politiek

Wij hebben vrij uitvoerig bij Burke stilgestaan, niet alleen omdat hij als eerste grondige beschouwingen schreef over de verhouding tussen de politicus en diens achterban – en daar zelf ook naar handelde – maar ook omdat zijn denkbeelden tweeënhalve eeuw later nog altijd een sterk normatief karakter hebben. Niet voor niets staat in artikel 67 lid 3 van de Nederlandse Grondwet nog altijd: 'De leden stemmen zonder last.'¹⁵ Leeft niet breed het gevoel dat de kwaliteit van onze parlementaire democratie zoveel hoger zou zijn als we meer politici van Burkeaans

¹³ Francis Canavan, 'Editor's Foreword', in: Payne (red.), *Select Works of Edmund Burke* (deel IV).

¹⁴ Geciteerd in: Conniff, 'Burke, Bristol, and the Concept of Representation', p. 336.

¹⁵ Hoewel Edmund Burke de geestelijk vader is van deze norm voor wat de (internationale) politieke filosofie betreft, speelt in het Nederlandse geval de historische achtergrond ook een rol. In artikel 83 van het Plan van Constitutie uit 1796, een jaar voor Burkes overlijden, stond: 'De Leden van dat [Wetgevend] Lichaam ontvangen of volgen geene Lastbrieven of beveelen, van wien het ook zyn moge'. *Het Plan van Constitutie van 1796*, p. 497 (www.historici.nl/retroboeken/staatsregeling). Daarmee werd gepoogd een einde te maken aan de praktijk uit de Republiek dat afgevaardigden naar de Staten-Generaal handelden in opdracht van (last) en in overleg met (ruggespraak) de gewesten. Sinds de directe verkiezing van Tweede Kamerleden in 1848 wordt 'zonder last' op een meer Burkeaanse wijze verstaan, namelijk zonder steminstructie van de kiezers. In 1983 werd het verbod op ruggespraak geschrapt uit de grondwet. Dat werd in eerste lezing op tweeërlei wijze gemotiveerd. Ten eerste betrof het hier woorden met uitsluitend 'historische betekenis' en ten tweede konden zij 'de onjuiste indruk wekken dat het voeren van overleg aan de leden van de Staten-Generaal verboden is'. Tweede Kamer, vergaderjaar 1976-1977 (Memorie van toelichting, 14224, nr. 3), p. 6.



Edmund Burke (1730-1797), naar een gravure van H. Rousseau (Wikimedia Commons)

kaliber hadden? Bovendien voert Burke ons rechtstreeks naar de problematiek van dit hoofdstuk, namelijk de rol van de politieke partij in een liberale kijk op vertegenwoordiging. Is de politieke partij niet een sta-in-de-weg geworden, belemmert zij niet juist de onafhankelijke oordeelsvorming van volksvertegenwoordigers? En is ons kiesstelsel daar niet mede debet aan?

Wie bij de beantwoording van zulke vragen naar liberale inspiratie zoekt, kan zonder moeite teruggrijpen op argumenten van een eeuw geleden of nog ouder. In de tweede helft van de negentiende eeuw, een liberaal hoogtij in Nederland, begonnen de partijpolitieke contouren zich langzaam af te tekenen. Dat zorgde voor een bloeiende discussie over de driehoeksverhouding tussen kiezer, volksvertegenwoordiger en partij, waarin stevast het kiesstelsel werd betrokken. Het navolgende is niet bedoeld als een beknopt historisch verslag van de kiesstelseldiscussie, maar de kiesstelseldiscussie is eerder een kapstok waaraan liberalen in de loop der tijd allerlei denkbepelden over politieke partijen en politieke moraal hebben opgehangen. Een andere reden om wat verder terug in de tijd te gaan is dat sinds 1917, het jaar waarin werd besloten tot de invoering van de evenredige vertegenwoordiging, de regels van het electorale spel niet wezenlijk zijn veranderd. Als we de ophoging van de kiesdrempel tot de kiesdeler buiten beschouwing laten, dan is de enige ingrijpende maatregel de invoering van de voorkeursdrempel geweest, een kenmerk van ons kiesstelsel waar we in hoofdstuk negen uitvoerig op terugkomen. Om begrijpelijke redenen concentreren we ons hier op enkele liberale deelnemers aan het debat, wier inbreng al genoeg nuances kent voor een afzonderlijke publicatie. Het thema partijvorming hield echter ook – en in praktische zin misschien wel in de eerste plaats – antirevolutionairen, conservatieven en socialisten bezig.¹⁶

‘De volksvertegenwoordigers zijn producten der kieswet en naardien de boom

¹⁶ Handzame overzichten van het denken over vertegenwoordiging per politieke stroming zijn te vinden in: Ron de Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887*, Hilversum, 1999; Erie Tanja, *Goede politiek. De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940*, Amsterdam, 2010 en Jasper Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, Amsterdam, 2004.

aan zijne vruchten gekend wordt, is de volksvertegenwoordiging meer of min factieus, eerlijker of oneerlijker, al naar mate de grondslagen der kieswet meer factieus of minder democratisch zijn.¹⁷ Die opvatting verkondigde de liberaal Van Hugenpoth tot den Beerenclauw (1816-1877), die ernstige bedenkingen had bij het kiesstelsel dat in Nederland sinds 1848 werd gehanteerd. Bijgevolg had hij geen hoge dunk van de kwaliteit van de volksvertegenwoordiging, die sinds 1848 via een districtenstelsel rechtstreeks werd gekozen door (een klein deel van) de bevolking. Tot 1896 waren de meeste districten zogeheten meervoudige of dubbele districten, die twee volksvertegenwoordigers leverden. In 1896 werd het Nederlandse stelsel zo ingericht dat het op het Britse stelsel van vandaag leek, dat wil zeggen dat er per district slechts één kandidaat kon worden gekozen. Het enige verschil was dat er in Nederland een tweede ronde mogelijk was indien geen van de kandidaten in de eerste ronde een absolute meerderheid had behaald. Het kwam echter ook voor dat een kandidaat zo'n grote achterban had dat eventuele uitdagers bij voorbaat van verkiezingsdeelname afzagen. Zo werden er in het district Veghel tussen 1897 en 1917 geen verkiezingen gehouden, simpelweg omdat er geen kandidaten waren die het opnamen tegen het zittende Kamerlid.¹⁸ Het behoeft geen toelichting dat zo'n situatie weinig bevorderlijk is voor het politieke leven in een district en voor de politieke bewustwording van een jonge generatie kiezers.

Van Hugenpoth was niet blij met de opdeling van Nederland in kiesdistricten. Hij geloofde dat het de taak van de volksvertegenwoordiging was de algemene wil tot uitdrukking te brengen – 'de wenschen en verlangens (...) van het maatschappelijk ligchaam in zijn geheel' – en niet de wil van allen. Onder dat laatste verstond hij 'de wenschen en verlangen der individualiteiten en (...) van sommige partijhoofden'.¹⁹ De talrijke kiesdistricten zorgden er nu juist voor dat de volksvertegenwoordiging werd gegijzeld door minderheden en dat de 'adder der tweespalt' de volksvergadering binnendrong. Daarmee werd de Grondwet geweld aangedaan, want stond en staat daarin niet reeds sinds 1798, in wisselende bewoordingen, de zin: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk' (tegenwoordig artikel 50)? Van Hugenpoth las daarin dat ook elke afgevaardigde afzonderlijk het gehele volk vertegenwoordigde en dat hij dus niet namens een district of provincie zitting in het parlement behoorde te nemen. Bovendien stonden kiezer en gekozene, zeker in kleine districten, zo dicht bij elkaar dat de grondwettelijke plicht van volksvertegenwoordigers om zonder last en ruggespraak te functioneren werd ondermijnd. Om 'electorale kuiperijen' tegen te gaan en de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers te vergroten, was

¹⁷ Mr. J.B. Baron van Hugenpoth tot den Beerenclauw, *Inleiding tot waarheid in staatsbeleid*, Utrecht, 1865, p. 18.

¹⁸ Loots, *Voor het volk, van het volk*, p. 93.

¹⁹ Van Hugenpoth, *Inleiding tot waarheid in staatsbeleid*, p. 101.

hij voorstander van (vijf) grote kiesdistricten.²⁰ Als het aan hem lag, werd het de kandidaten zelfs verboden zich met een programma aan de kiezer te presenteren. Tegelijkertijd diende de pers geheel vrij te zijn – ook van accijnzen – zodat zij de verrichtingen van de (kandidaat-)volksvertegenwoordigers nauwkeurig kon volgen en de kiezers kon voorlichten.

In een bij vlaggen venijnige recensie van Van Hugenpoths boekje wees de liberaal Buys diens voorstellen voor een kiesstelselherziening af. Ten eerste moest de invloed van het kiesstelsel op de kwaliteit van de volksvertegenwoordiging niet overdreven worden. '[A]lle gebreken waarvoor een kiesstelsel vatbaar is, vond men [in Groot-Brittannië] op reusachtige schaal bijeen', oordeelde hij over het Britse kiesstelsel, en toch produceerde het voortreffelijke parlementen. Maar belangrijker was dat hij het idee van de algemene wil resoluut van de hand wees. Volksvertegenwoordiging is 'vertegenwoordiging van de belangen, wenschen en behoeften, levende in de boezem van zekeren menschengemeenschap'. Het parlement wint aan representativiteit naarmate de maatschappelijke krachtsverhoudingen er beter tot uitdrukking komen. Dat individuele afgevaardigden de gehele natie vertegenwoordigden en niet een belang of district, was volgens Buys een fictie. Hoe zou een afzonderlijke parlementariër volstrekt tegenstrijdige maatschappelijke belangen in één persoon kunnen verenigen? Als dat mogelijk was, zou de natie aan een enkele vertegenwoordiger voldoende hebben; elke additionele vertegenwoordiger zou 'slechts de herhaalde uitdrukking zijn van wat men reeds eenmaal heeft uitgedrukt'.²¹ Niet de leden van de Staten-Generaal afzonderlijk, maar de Eerste en Tweede Kamer gezamenlijk vertegenwoordigen het Nederlandse volk. Een indeling in kiesdistricten betekent niet dat de kandidaten geen acht moeten slaan op het nationale belang, maar Buys meende dat een landbouwer en een industrieel op onderscheiden wijze tegen het algemeen belang zullen aankijken. Hier klinkt de echo van Burkes denken door, zonder dat die met name wordt genoemd, en ontstaat enige afstand tot de Thorbeckiaanse liberalen die het algemeen belang vereenzelvigden met liberale politiek. 'Ons partijbelang valt samen met 's lands belang,' beweerde de liberaal Fransiscus Lief tinck (1835-1917) nog ten overstaan van de antirevolutionairen in het debat over het lager onderwijs.²²

²⁰ Ibidem, p. 117. Zie voor de (lange) geschiedenis van grondwetsartikel 50: N.C.F. van Sas, 'De representatieve fictie. Politieke vertegenwoordiging tussen oude orde en moderniteit', *BMGN* 120 (3), 2005, pp. 397-407. In de Duitse en Belgische grondwet staat een soortgelijke formulering, hoewel Duitsland en België tot op de dag van vandaag districten kennen. De Belgische grondwet (art. 42) meldt: 'De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen.' Het Duitse grondwetsartikel (38.1) legt grote nadruk op de handelingsvrijheid van de afgevaardigden: 'Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.'

²¹ J.T. Buys, 'Een gevaarlijk kiesstelsel', *De Gids*, 1865, p. 133.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 1885-1886, 19 maart 1886, p. 1230.

Samuel van Houten (1837-1930) had echter al jaren daarvoor afscheid genomen van het Thorbeckiaanse liberalisme dat '[g]eene programma's, geene blootlegging van politieke beginselen, geene gedachtenwisseling tusschen kiezers en gekozenen' dulde.²³ Hij gaf er de voorkeur aan als afgevaardigden voorafgaand aan hun verkiezing open kaart speelden en eerlijk voor hun opvattingen uitkwamen.

Ook W.A. Reiger, econoom en vruchtbaar artikelschrijver voor *De Gids*, was de mening toegedaan dat minderheden gebaat waren bij districten. Hij volgde met argusogen de Britse discussie over de evenredige vertegenwoordiging, waarin Thomas Hare en diens volgeling John Stuart Mill het hoogste woord voerden. 'Indien het geheele land slechts één groot kiesdistrict was (...) dan zou ééne partij, zoodra zij meer dan de helft der kiezers tot aanhangers had, alles kunnen beslissen en de minderheid volkomen tot zwijgen brengen', vreesde Reiger.²⁴ Hoe oprecht zijn zorg over de politieke vertegenwoordiging van minderheden ook was, terugkijkend moeten we vaststellen dat juist het Britse districtenstelsel de dominantie van één partij ten koste van minderheden heeft bevorderd. Wat hij wel scherp had gezien, was dat de evenredige vertegenwoordiging tot een positieversterking van de politieke partijen en 'godsdienstige secten' zou leiden. De 'hoofdcómités' van partijen zouden kandidatenlijsten gaan opstellen en aldus de invloed van de kiezer op de personele samenstelling van het parlement verkleinen. Op den duur kwijnt de verwantschap tussen kiezers en hun vertegenwoordigers weg. Het zal de kiezers slechts interesseren of hun partij de grootste is, over de bekwaamheid van de volksvertegenwoordigers weten zij hoegenaamd niets. En het zal niet lang duren, voorspelde Reiger in 1866, eer het kiescomité aan de vooravond van de verkiezingen een programma opstelt waaraan de kandidaten zich dienen te committeren. Doen zij dat niet, dan verliezen zij de steun van hun partij.

Reiger vond het 'formeele indeelen van het volk naar politieke partijen met een bepaald en afgebakend program' verkeerd, maar niet omdat hij nut en noodzaak van partijen als zodanig ontkende.²⁵ Gezamenlijke trouw aan bepaalde beginselen vond hij acceptabel, maar onderwerping aan een programma ging hem veel te ver. Hij vreesde dat evenredige vertegenwoordiging eerst zou leiden tot versplintering van het politieke landschap, met onbestuurbaarheid tot gevolg, en vervolgens tot almachtige partijorganisaties die de kandidaten en de programma's naar hun hand zetten.

Buys' generatiegenoot Robert Fruin (1823-1899), de eerste hoogleraar vaderlandse geschiedenis, was een van de eerste Nederlandse liberalen die schreef over partijvorming. In beginsel stond hij daar niet onwelwillend tegenover: 'In een tijd als den onzen, waarin de vrijheid van vereeniging in zoo menig opzicht heilzaam werkt, schijnt het niet ongeraden ook op het samenstellen der volksvertegenwoor-

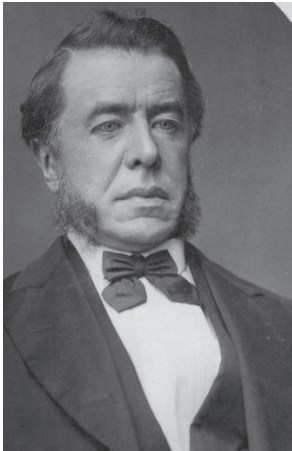
²³ Samuel van Houten, *De staatsleer van Mr. J.R. Thorbecke*, Groningen, 1872, p. 22.

²⁴ W.A. Reiger, 'Nieuwe kiesstelsels', *De Gids*, 1866, p. 217. Thomas Hare (1806-1891) is de geestelijk vader van de evenredige vertegenwoordiging. Zijn naam leeft voort in de Hare-Niemeyer-methode, een formule voor het verdelen van de restzetels.

²⁵ *Ibidem*, p. 52.

diging dit beginsel toe te passen.²⁶ Fruin was duidelijk minder gecharmeerd van het districtenstelsel, dat tal van 'kleine meerderheden' opleverde en daardoor verhinderde dat 'de meerderheid van het geheele volk' zich deed gelden. Districtsvertegenwoordigers zijn derhalve geen echte volksvertegenwoordigers, vond hij. 'Een volksvertegenwoordiging moet, om aan haar naam en wezen te beantwoorden, niet slechts de meerderheid maar ook de minderheden, ieder naar mate van haar kracht en beteekenis, vertegenwoordigen.'²⁷

In de twintigste eeuw alsook in de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw werd met regelmaat gesproken over een (gedeeltelijke) terugkeer naar het districtenstelsel, liefst met behoud van een grote mate van evenredigheid. Al snel na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging werd de verkiezingsstrijd en het alloodi van de kandidaten onder het in 1917 afgeschafte districtenstelsel door een nostalgische bril bekeken. Daardoor is een vertekend, geromantiseerd beeld ontstaan. Wie oren heeft naar het districtenstelsel doet er daarom goed aan Fruins ontnuchterende 'De quaestie der kiesdistricten' eens te lezen. Hoewel bijna anderhalve eeuw oud, heeft het voor de stelseldiscussie niets aan zeggingskracht ingeboet. De talrijke bezwaren die hij tegen het districtenstelsel aanvoerde, konden stuk voor stuk ook worden gehoord in het Britse stelseldebat in het voorjaar van 2011: stembusakkoorden om versnippering van stemmen en dus zetelverlies te voorkomen, strategische kandidaatstelling en strategisch stemmen, het gebrek aan politiek leven in districten met een gevestigde meerderheid voor deze of gene partij, enzovoort.



Robert Fruin (1879), gefotografeerd door Jan Goedeljee (Wikimedia Commons)

Een groot pijnpunt was dat geografisch verspreid wonende minderheden – of zelfs een meerderheid – niet vertegenwoordigd werden. 'In Engeland heeft John Stuart Mill een groot getal vereerders en volgelingen; bij de laatste verkiezing is hij te Westminster geslagen en nergens elders gekozen', constateerde Fruin mismoedig.²⁸ Dit verschijnsel speelt de Britse Liberal Democrats nog altijd parten, die gewoonlijk een vijfde tot een kwart van het aantal stemmen veroveren, maar altijd blijven steken op een paar procent van de zetels in het Britse Lagerhuis.

Over de invloed van het kiesstelsel op de rol van de politieke partijen merkt Fruin op dat partijen geen vrucht van het districtenstelsel zijn en het dus kortzichtig is te denken dat zij bestreden kunnen worden met een stelselwijziging. De ontstaansgrond van partijen ligt niet in de wetgeving. Kiezers hebben nu eenmaal

²⁶ R. Fruin, 'De quaestie der kiesdistricten', *De Gids*, 1869, p. 35.

²⁷ Ibidem, p. 11.

²⁸ Ibidem, p. 16.

behoefte aan partijen. ‘De wetgever die doet als waren er geen politieke partijen, schijnt te meenen dat zij geen grond van bestaan hebben, dat zij toevallig en slechts voor het oogenblik zijn opgekomen en weldra weêr verdwijnen zullen. Wie durft echter zoo iets beweren en verwachten? Een ieder erkent dat het bestaan van politieke partijen in onzen tijd noodzakelijk is, omdat er onder ons verdeeldheid in denkwijze en bedoeling bestaat.’²⁹ Hij verbond daaraan de conclusie dat het kiezen in districten ‘vervangen behoort te worden door het kiezen bij partijen.’³⁰ Het kiesstelsel moest zo worden ingericht dat in het parlement de relatieve kracht van de partijen zichtbaar wordt. Zonder naar Burke te verwijzen, geeft hij een vrijwel letterlijke vertaling van diens definitie van een politieke partij: ‘een vereeniging van gelijkgezinde staatsburgers tot behartiging van het volksbelang naar hun eigenaardige zienswijze.’³¹ Bij verkiezingen zouden kiezers, als Fruin zijn zin kreeg, na een beginselstrijd tussen partijen eerst op een partij stemmen en in een tweede ronde hun voorkeur uitspreken voor kandidaten die namens die partij zitting in het parlement mogen nemen.

Een groot winstpunt van een evenredig stelsel was dat de pluriformiteit zou toenemen. Onder het bestaande stelsel was partijsplitsing een vorm van ‘zelfmoord’, aldus Fruin, maar onder evenredige vertegenwoordiging kan een intern verdeelde partij zich opdelen zonder bij voorbaat kansloos te zijn in de volgende verkiezingen. Ook voor de kiezer is een veelheid aan partijen heilzaam. Hij groepeerde zich met anderen niet langer onder grote vaandels, maar wordt gedwongen goed na te denken over de vraag tot welke stroming binnen het liberalisme, het conservatisme of anderszins hij zich rekent. Partijen mogen ‘geloofsbelijdenissen’ en ‘programmata’ uitgeven, en kandidaten mogen hun sympathie daarover uitspreken, maar zij mogen geen belofte afleggen. ‘Het geven en het ontvangen van een mandaat behoorde even stellig als thans verboden te blijven’, schreef Fruin geheel in de geest van Burke en de Nederlandse grondwet.³²

6.4 Politieke minderheden

Nadat deze bekende liberalen hun zegje hadden gedaan, meestal in *De Gids*, duurde het nog een halve eeuw alvorens het districtenstelsel werd ingeruild voor de evenredige vertegenwoordiging. In die periode werden er geen wezenlijk nieuwe argumenten voor of tegen de stelsels geformuleerd, maar veranderden wel een aantal omgevingsfactoren. In den brede werd geaccepteerd dat het parlement ook minderheden moest vertegenwoordigen. De Tweede Kamer was niet alleen *voor* het volk maar ook *van* het volk.³³ Daar kwam bij dat de liberalen er geleidelijk van doordrongen raakten dat zij zelf een minderheid dreigden te worden. Tussen 1871, toen partijpolitieke grenzen zich begonnen af te tekenen, en 1901 waren zij

²⁹ Ibidem, p. 22.

³⁰ Ibidem, p. 24.

³¹ Ibidem, p. 25.

³² Ibidem, p. 33.

³³ Een typering van Loots, in zijn gelijknamige boek *Voor het volk, van het volk*, p. 49.

met afstand de grootste politieke groepering en bezaten 21 jaar lang een absolute meerderheid.³⁴ Vanaf 1901 raakten de liberalen echter in een ernstige electorale neergang verzeild. Veel liberalen vreesden dat als het (mannen)kiesrecht nog verder zou worden uitgebreid en het meerderheidsstelsel intact werd gelaten, zij het gevaar liepen in de politieke marge terecht te komen. Terugkijkend is hun vrees om aan de politieke zijlijn te belanden uitgekomen, hoewel slechts ten dele als gevolg van de kiesrechtuitbreiding en de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. Het had ook te maken met hun politiek-inhoudelijke keuzes na 1917 en met het feit dat door de Eerste Wereldoorlog het vreedzame liberale vooruitgangsgeloof een geduchte knauw kreeg, hetgeen ook liberalen in naburige landen parten speelde. Electoraal negatieve gevolgen van een kiesrechtuitbreiding werden wel gevoeld in 1922, toen vrouwen voor het eerst mochten stemmen.³⁵

Behalve aanvaarding van het idee dat minderheden recht hebben op parlementaire representatie, werd het lot van het districtenstelsel ook bepaald door wisselende coalities van voorstanders en tegenstanders met een pragmatische blik. Politici lieten hun standpunt ook afhangen van het aantal zetels dat hun partij naar verwachting onder de evenredige vertegenwoordiging zou krijgen. Zo kregen de sociaal-democraten in de gaten dat de invoering van het algemeen kiesrecht met behoud van het districtenstelsel hun veel meer zetels zou opleveren dan de evenredige vertegenwoordiging waar zij eerder voorstander van waren.³⁶ Hun hoop was dus het spiegelbeeld van de liberale angst.

Een andere verandering – of eigenlijk: ontwikkeling – was de organisatorische groei van politieke partijen en hun greep op het parlementaire leven. De inhoud van het begrip ‘partij’ evolueerde van een groepje Kamerleden met gelijke overtuiging naar een vereniging met leden, propagandamiddelen, partijprogramma’s, et cetera. Deze ontwikkeling werd door veel liberalen met gemengde gevoelens gadeslagen en is van grote invloed geweest op hun houding tegenover de evenredige vertegenwoordiging. Zeer terecht is opmerkt dat de stelseldiscussie ‘ook altijd een normatief debat [is] geweest over wat een parlement moet zijn en wat parlamentsleden moeten doen en laten.’³⁷ Juist liberalen, die er sterk normatieve overtuigingen op nahielden over het parlement en zijn leden, hielden zich daarom zo intensief met de stelseldiscussie bezig, maar niet zonder ambivalentie. Enerzijds hoopten zij, vaak tegen beter weten in, dat door de invoering van de evenredige vertegenwoordiging de greep van de partijen op de volksvertegenwoordiging zou verslappen en de onafhankelijke volksvertegenwoordiger weer op een voetstuk zou komen te staan. Tegelijkertijd zagen zij in partijen de redding van de beginselpolitiek. In Thorbeckes tijd waren zuivere beginselen en zedelijke persoonlijkheden misschien nog onafscheidelijk – zeker in de herinnering – maar gaandeweg was tijdens de verkiezingsstrijd in de districten de aandacht voor de kandidaten gaan

³⁴ Van Schie, *Vrijheidstreven in verdrukking*, pp. 21-48.

³⁵ Ibidem, pp. 417-435.

³⁶ Loots, *Voor het volk, van het volk*, pp. 85-104.

³⁷ Ibidem, p. 12.

overheersen. Liberalen zagen de uitbundige, emotionele politieke stijl van de antirevolutionair Abraham Kuyper en later de socialist Troelstra met afgrijzen aan.³⁸ Als kiezers hun stem op een lijst konden uitbrengen, maakten ook kwalitatief goede maar retorisch minder begaafde kandidaten een kans. De strijd tussen partijen kon zo weer een beginselstrijd worden. Bovendien bood het stelsel kiezers nog steeds de mogelijkheid om hun voorkeur voor bepaalde personen of lokale belangen tot uiting te brengen.

Onafhankelijke geesten

Cort van der Linden (1846-1935), zelf een partijloze liberaal onder wiens leiding de evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd, had de hoop dat denkbeelden van ‘eminente personen buiten het partijverband’ her en der in het land steun zouden verwerven en ten slotte via het nieuwe stelsel in het parlement een vertolker zouden krijgen.¹ Ook sommige Kamerleden geloofden dat het stelsel heilzaam zou uitwerken voor kandidaten met een onafhankelijke geest: ‘Mocht het partijbestuur iemand willen uitwerpen, dan zullen de kiezers na invoering van het evenredig kiesrecht beter dan thans in de gelegenheid zijn hem toch te verkiezen.’² De praktijk zou echter leren dat uitgestoten hoogst zelden terugkeren in de

Kamer. De *comeback* van Geert Wilders na zijn verbanning uit de VVD-fractie is echt een uitzondering. Hoe dan ook, de dezer dagen veelgehoorde opvatting dat het uitzonderlijk evenredige stelsel in Nederland zijn nut verloren heeft, daar het ontzuilde electoraat zich niet meer in vastomlijnde politieke blokken laat verdeelen, gaat voorbij aan een belangrijk motief voor de invoering van dat stelsel, namelijk het scheppen van ruimte voor politieke minderheden.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1915-1916 (Memorie van toelichting, nr. 226.4), p. 24.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1915-1916 (Voorlopig verslag, nr. 226.11), p. 95.

Het liberale Kamerlid Frans Drion had er van meet af aan weinig vertrouwen in dat door het hele land verspreid wonende, ongeorganiseerde kiezers zich spontaan achter zelfstandige, gewetensvolle kandidaten zouden scharen. In een nota liet hij duidelijk zijn vrees blijken dat het stelsel tot machtsconcentratie bij de partijbesturen zou leiden: ‘Wil een candidaat kans hebben gekozen te worden dan moet hij trachten bovenaan de lijst zijner partij te komen. De kiezers, als zoodanig, hebben daarop geen invloed. Ook de kiesverenigingen slechts in geringe mate, daar natuurlijk iedere candidaat voor zich hetzelfde wenscht. Ten slotte zal het vaststellen der rangorde dus in zeer kleinen kring, dien van de partijbesturen, moeten geschieden.’³⁹ Drion maakte zich geen illusies over de kandidaten op wie de keuze van het partijbestuur zou vallen: ‘De partijbesturen zullen het liefst willen bevoor-

³⁸ Ido de Haan en Henk te Velde, ‘Vormen van politiek. Veranderingen van de openbaarheid in Nederland 1848-1900’, *BMGN* 111 (2), 1996, pp. 167-200.

³⁹ Nota van F.J.W. Drion bij bovenvermeld Voorlopig verslag, p. 104.

deren de verkiezing van mensen, met wie zij niet al te veel last hebben gehad.⁴⁰

6.5 Conclusie

Het is natuurlijk speculeren hoe het Nederlandse partijenlandschap en de politieke cultuur zich na 1917 onder een districtenstelsel zouden hebben ontwikkeld, maar in 1922 bevestigde CHU-senator De Vos van Steenwijk, een geharnast tegenstander van het nieuwe stelsel, dat de bange vermoedens van Drion en hemzelf waren uitgekomen: 'Ik geloof niet dat ontkend kan worden, dat in sommige partijen de individuele kiezers feitelijk (...) niets hebben in te brengen, geknecht, overgeleverd zijn aan de partijbonzen, de partijtirannen en hunne satellieten, naar wier pijpen zij bij de stembus mogen dansen; dat, onder den mom van democratie, de autocratie van enkele partijbazen is ontstaan'.⁴¹

De opinies en zorgen die in liberale en christelijk-historische hoek leefden, zouden nog met talrijke citaten kunnen worden aangevuld, maar de rode draad is reeds zichtbaar. Telkens speelt de vrees voor overmachtige partijen, die kiezers zullen beroven van volksvertegenwoordigers met een onafhankelijke geest. Men verschilde alleen van mening of die betreuenswaardige trend zou worden getemperd of juist versterkt door de invoering van de evenredige vertegenwoordiging.

Wij memoreerden al dat de liberalen hun politieke samenwerkingsverbanden vaak betitelden als 'bond' of 'unie', zoals de Liberale Unie (opgericht in 1885), de Bond van Vrije Liberalen (1906), de Economische Bond (1917) en het fusieresultaat de Liberale Staatspartij/De Vrijheidsbond (1921). Ook al werden ze door de omstandigheden gedwongen de handen ineen te slaan, in de naamkeuze lieten ze toch hun visie op goede politiek doorklinken. Mede door hun gehechtheid aan onafhankelijk optreden boekten ze in vergelijking met de protestanten en socialisten slechts langzaam vooruitgang in de opbouw van een slagvaardige partijorganisatie.⁴² Ook na de Tweede Wereldoorlog vlotte de uitbouw van de partijorganisatie langzaam en leidden veel afdelingen een slapend bestaan.⁴³ In 1958 werd in Limburg de eerste lokale VVD-afdeling opgericht en het zou nog vier jaar duren alvorens de partij een kandidatenlijst presenteerde voor de Statenverkiezingen in die provincie. Slechts een kwart van de leden was geabonneerd op het partijweekblad *Vrijheid en Democratie* en het hoofdbestuur vergaderde in die periode slechts viermaal per jaar. Pas in de loop van de jaren zeventig had de VVD voor het eerst in meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten een lokale afdeling, wat mede te danken was aan de reductie van het aantal gemeenten (figuur 8). Met het oog op de electorale doorbraak van de partij onder leiding van

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1916-1917, 1 december 1916, p. 736.

⁴¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 1921-1922, 5 april 1922, p. 605.

⁴² De moeizame liberale partijvorming voor de Tweede Wereldoorlog is uitgebreid beschreven in: Van Schie, *Vrijheidsstreven in verdrukking*.

⁴³ De naoorlogse periode is geschetst door Gerrit Voerman en Erwin van Dijk, "Van kiesvereniging tot moderne politieke partij". De ontwikkeling van de organisatie en cultuur van de VVD, in: Patrick van Schie en Gerrit Voerman (red.), *Zestig jaar VVD*, Amsterdam, 2008, pp. 93-135.

Hans Wiegel en de forse groei van het aantal leden in de jaren zeventig, wordt wel gezegd dat de VVD pas vanaf die tijd een werkelijk moderne partij werd.

7 Filosofen in actie

Het vorige hoofdstuk heeft laten zien hoe partijvorming door liberalen is beschouwd. Hun oordeel over het verschijnsel partij werd sterk gekleurd door de gevolgen die zij verwachtten van partijvorming voor het optreden van volksvertegenwoordigers en de band tussen kiezer en gekozene. Ook vermoedden zij dat de eigenaardigheden van het kiesstelsel daarop grote invloed zou hebben. In dit hoofdstuk verleggen wij daarom het vizier naar de handel en wandel van volksvertegenwoordigers in het hier en nu en proberen wij door een internationale vergelijking te achterhalen of kiesstelsels inderdaad de rol spelen die ze vaak krijgen toegedicht.

De klacht dat kiezers en volksvertegenwoordigers door de partijbesturen in een wurggreep worden gehouden, is in de twintigste eeuw talloze malen herhaald en een vast ingrediënt geworden in pleidooien voor de invoering van een bepaalde vorm van een districtenstelsel.¹ Meer recentelijk besteedde het kabinet-Balkenende II (2003-2006) in zijn regeerakkoord uitvoerig aandacht aan het kiesstelsel, maar behalve een stortvloed aan interessante verkenningen naar alternatieve kiesstelsels heeft dat nergens toe geleid.² Dat kon ook moeilijk anders, want het kabinet zocht naar de kwadratuur van de cirkel. Het kon alleen met een afgezwakt districtenstelsel akkoord gaan – een zogeheten gemengd stelsel, zoals in Duitsland wordt gehanteerd – omdat het zich net als veel voorgaande kabinetten en onderzoekscommissies had vastgelegd op de handhaving van de grondwettelijke evenredigheid. Als namelijk aan die evenredigheid werd getornd, waar sommige politici wel oren naar hadden, dan lag een tijdrovende herziening van de grondwet in het verschiet.³ Dat was geen aantrekkelijk vooruitzicht voor een kabinet dat daadkracht hoog in het vaandel had.

Wil een kiesstelsel kiezer en gekozene echt bijeen brengen – of tot elkaar veroordelen – dan ligt de opdeling van Nederland in kleine districten voor de hand. De evenredigheid, die ons dierbaar is, wordt daarmee onvermijdelijk aangetast of moet worden gerepareerd met vereveningszetels, toeslagzetels of andere kunstgrepen die elders in Europa worden toegepast. Ook een kiesdrempel, die de regeerbaarheid van ons land zou moeten vergroten door kleine partijen te weren

¹ Een beknopt overzicht van de naoorlogse discussie over het kiesstelsel is te vinden in: Anne Bos, 'Een "zuiver en billijk" stelsel? Discussies over hervormingen van het kiesstelsel na 1945', in: Bos, De Jong en Loots (red.), *Een sprong in het duister*, pp. 93-114.

² *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdpijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, 16 mei 2003.

³ Binnen de VVD was toenmalig fractievoorzitter Jozias van Aartsen voorstander van een stelsel met 150 enkelvoudige districten. Hij noemde het bestaande stelsel 'een residu van de zuilenmaatschappij'. *Trouw*, 25 mei 2004.

uit het parlement doet afbreuk aan de evenredigheid.⁴ Het is maar de vraag of het stelsel daarmee in de ogen van de kiezer bijdraagt aan een grotere legitimiteit van de volksvertegenwoordiging. Het bestaande Nederlandse stelsel is immers een schoolvoorbeeld van electorale eenvoud en transparantie. De procentuele steun die een partij onder de bevolking geniet, wordt nagenoeg rechtstreeks vertaald in het aandeel Kamerzetels. Is het bovendien niet achterhaald om anno 2013 een sterkere band tussen kiezer en gekozene in de geografie te zoeken, zeker in een klein land als Nederland met een mobiele bevolking? Naast alle reeds opgesomde bedenkingen van staatskundige en politieke aard tegen een districtenstelsel is het een feit dat Nederlanders zich veel minder gehecht voelen aan hun stad of streek dan inwoners van andere lidstaten van de Europese Unie.⁵ En zijn het werkelijk kleine partijen als de SGP en de PvdD die blaam treffen voor de vele kabinetscrises en moeizame coalitieonderhandelingen na verkiezingen? Ten koste van de afspiegelfunctie van de Tweede Kamer brengt een kiesdrempel wat optische orde in het parlement, maar politieke stabiliteit wordt er niet mee gewonnen.

Er valt veel te zeggen voor een versterking van het persoonlijk mandaat van volksvertegenwoordigers. In de liberale visie op vertegenwoordiging neemt de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger immers een belangrijke plaats in. In de achttiende en de negentiende eeuw waren Britse en ook Nederlandse liberalen beducht voor een te nauwe band tussen kiezer en gekozene. Een volksvertegenwoordiger werd geacht het algemeen belang te dienen en het parlementaire debat was een belangrijk middel om dichterbij dat algemeen belang te geraken. Parlementariërs die de kiezer naar de ogen keken, konden niet vrijelijk aan dat debat deelnemen. Tegenwoordig zijn het niet de kiezers die nauwlettend toezien op het stemgedrag van individuele parlementsleden, en zo wel dan zijn zij niet bij machte daar consequenties aan te verbinden. In dat opzicht is de afstand tussen kiezer en gekozene veel groter dan Burke of Thorbecke zich had kunnen voorstellen. Al geruime tijd worden de grenzen van de (nominale) onafhankelijkheid van parlementsleden getrokken door de parlementaire fractie waartoe zij behoren. Niet de kiezer, maar de partij – in het bijzonder de fractieleiding – beïnvloedt het stemgedrag van de volksvertegenwoordiger. Zoals we in het vorige hoofdstuk vaststelden, heeft deze vorm van gebondenheid in de representatieliteratuur ten onrechte veel minder aandacht gekregen.

Een andere reden waarom het functioneren van volksvertegenwoordigers veel

⁴ Rondom de Tweede Kamerverkiezingen in september 2012 werd weer volop geschreven over de kiesdrempel. Een ondernemer die de politieke instabiliteit beu was, begon een campagne voor de invoering van een kiesdrempel (www.kiesdrempelomhoog.nl), columnisten vulden krantenkolommen waarin ze ageerden tegen de ‘chantage van splinterpartijen’ (Heleen Mees, *Het Financieel Dagblad*, 5 juli 2012) en 56 procent van 2500 bestuurders was voorstander van een kiesdrempel van ten minste 5 procent (*NRC Handelsblad*, 16 oktober 2012).

⁵ Eurobarometer no. 36, december 1991, Annex 67; Eurobarometer no. 44, april 1996.

aandacht krijgt in dit geschrift is dat voor de meeste kiezers parlementaire fracties gelijkstaan aan partijen. Dit geschrift gaat weliswaar voor een belangrijk deel over politieke partijen als ledenorganisaties, maar de meeste kiezers worden slechts af en toe herinnerd aan het feit dat politieke partijen meer zijn dan groepjes mannen en vrouwen in de Kamerbankjes. Interne partijpolitiek komt meestal alleen op televisie als er onenigheid bestaat in een partij, bijvoorbeeld over de vraag of de partij wel of niet moet deelnemen aan een coalitie, of als er een hoge post te vergeven is (partijvoorzitters, lijsttrekkers).

Alvorens in te gaan op de voors en tegens van een groter persoonlijk mandaat, bekijken we eerst hoe de rolopvatting van individuele volksvertegenwoordigers is veranderd. Anders gezegd: aan hoeveel handelingsruimte hebben de parlementariërs naar eigen zeggen behoefte? Sinds de jaren zeventig zijn Nederlandse parlementariërs regelmatig ondervraagd over hun visie op en hun relatie tot de politieke partij en de parlementaire fractie. Nemen zij hun eigen opvattingen als leidraad voor hun politiek handelen of, en onder welke omstandigheden, voegen zij zich naar de lijn van de fractie? En wat doen zij in het geval van een conflict tussen de fractielijn, het verkiezingsprogramma en hun eigen mening? De uitkomsten van dat onderzoek stemmen liberalen niet onverdeeld positief. Er is de afgelopen decennia een duidelijke verschuiving opgetreden naar grotere loyaliteit aan de partij ten koste van de eigen overtuiging, ook in het geval van zogeheten gewetenskwesaties.

Daarnaast is het aardig om eens te kijken naar het stemgedrag van volksvertegenwoordigers in de praktijk. Is daarin nog iets te merken van de grondwettelijke verplichting om ‘zonder last’ te stemmen? Gezien de liberale herkomst van dit grondwetsartikel mag op voorhand worden verwacht dat de VVD-fractie meer ruimte biedt aan afwijkende meningen. In dit verband is het leerzaam om ook eens te kijken naar de opstelling van volksvertegenwoordigers in omliggende landen met andere kiesstelsels.

7.1 Rolopvattingen van Nederlandse parlementariërs

Een volksvertegenwoordiger zei in een dankwoord tegen zijn kiezers eens: ‘Het is geen eenvoudige taak om een goed parlamentslid te zijn, laat ik u dat zeggen; zeker in deze tijd, nu er zo’n sterke neiging bestaat zich te begeven in de gevaarlijke uitersten van slaafse toegeeflijkheid of ongetemde populariteit.’⁶ Deze verzuchting van Edmund Burke is des te begrijpelijker als we weten hoe hoog hij de lat legde voor volksvertegenwoordigers, voor de filosofen in actie, zoals hij ze eens aanduidde. Hij wilde dat zij het algemeen belang op het oog hielden en niet toegaven aan de deelbelangen van hun achterban, ook niet wanneer die achterban zijn ongenoegen over het stemgedrag van zijn afgevaardigde luidkeels liet blijken. De volksvertegenwoordiger moet, in één woord, onafhankelijk zijn.

⁶ Burke, ‘Speech to the Electors of Bristol’ (§4.1.26).



Spotprent (1886) van de Duitse cartoonist Adolf Oberländer in het satirische weekblad *Fliegende Blätter* (Wikimedia Commons)

De termen die soms gebezigd worden om Nederlandse parlementariërs te omschrijven, willen ons doen geloven dat het treurig gesteld is met de onafhankelijkheid van het gemiddelde Kamerlid. Een klassieke omschrijving is ‘stemvee’, een woord dat in 1887 voor het eerst binnen de muren van de Tweede Kamer werd gebruikt en aanvankelijk sloeg op (nieuwe) kiesgerechtigden die hun stem in ruil voor een versnapering of een glas drank aan een onscrupuleus politicus verkochten.⁷ De spreker zou het woord in de buitenlandse media hebben kunnen opgevangen, want in Duitsland en de Verenigde Staten waren *Stimmvieh* en *voting cattle* al ingeburgerd. In 1991 betitelde de fractievoorzitter van het CDA in de Eerste Kamer zijn CDA-collega’s in de Tweede Kamer als ‘stemvee’, een ‘ongelukkelijke uitdrukking’ vond hij achteraf.⁸ Onlangs verrijkten twee gewezen PVV’ers onze woordenschat toen zij hun oud-fractiegenoten ‘kniikeenden’ noemden.⁹ Volgens hen drukte PVV-voorman Geert Wilders elke poging tot discussie binnen de fractie de kop in.

De weinige cijfers die beschikbaar zijn bevestigen de algemene indruk dat Nederlandse parlementariërs vrijwel zonder uitzondering de partijlijn volgen. Op verzoek van de krant *De Pers* zocht de Tweede Kamer uit hoe vaak haar leden anders stemmen dan hun fractiegenoten.¹⁰ Tussen 2001 en 2010 bleek 13 maal afwijkend te zijn gestemd over een totaal van ongeveer 2.300 wetsvoorstellen en 64 maal over meer dan 12.000 moties. Gemiddeld trekt bij één op de tweehonderd stemmingen een Kamerlid zijn eigen lijn. Het meest recalcitrant waren de VVD-leden Frans Weisglas en Johan Remkes, die beiden drie keer tegen de fractielijn stemden. Een kanttekening is wel dat het meestal ‘ongevaarlijke’ wetgeving betrof die hun grote persoonlijke belangstelling had. Weisglas stemde (als Kamervoorzitter) drie maal afwijkend over een wetsvoorstel dat het reglement van de Tweede

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1886-1887, 9 juni 1887, p. 1973.

⁸ *NRC Handelsblad*, 22 oktober 1991.

⁹ *De Telegraaf*, 4 juli 2012.

¹⁰ *Dagblad De Pers*, 10 november 2011.

Kamer tot onderwerp had en Remkes drie maal over een wetsvoorstel aangaande nevenfuncties, pensioenen en salarissen van bestuurders. Het weblog Sargasso berekende dat in de afgelopen vier jaar tijdens 5 van de 64 hoofdelijke stemmingen een afwijkende stem is uitgebracht en dat bij de ongeveer 11.000 reguliere stemmingen er 9 maal een afwijkende stemverklaring is afgelegd.¹¹

CDA'er Rendert Algra verhaalde hoe het eraan toeging toen hij liet weten voor een motie over uitgeprocedeerde asielzoekers te willen stemmen, terwijl de fractie tegen was. 'Ze hebben gesmeekt, ze hebben gedreigd, ze hebben lokale CDA'ers ingezet om me op te bellen... Alle middelen zijn ingezet, geoorloofd en ongeoorloofd.'¹² Hij volgde desondanks zijn eigen inzicht en belandde naar eigen zeggen als straf op plaats 54 van de kandidatenlijst voor de verkiezingen van 2006. Vier jaar later werd Paul Kalma eerst niet op de PvdA-kandidatenlijst en later op een onverkiesbare plaats gezet nadat hij, in overeenstemming met het verkiezingsprogramma van zijn partij, voor een referendum over het Verdrag van Lissabon had gestemd. Na zijn gedwongen vertrek uit de politiek zette Kalma veel lezers even op het verkeerde been door zijn boek de titel *Makke schapen* mee te geven. Politieke vrienden en vijanden die uitgebreid hoopten te lezen hoe Kamerleden zich in het gareel laten knuppelen door een handjevol partijbonzen kwamen bedrogen uit, want met makke schapen doelde Kalma op de burgers die lijdzaam toezien hoe een 'neoliberaal' kliek de verzorgingsstaat ontmantelt.¹³ In een enkele bladzijde, als onderdeel van een uitgebreider verhaal over het gebrek aan fundamenteel debat binnen zijn partij, beschrijft Kalma hoe verbaasd hij was over de felheid en verbetenheid waarmee zijn collega's reageerden op zijn voornemen om afwijkend te stemmen. Jammer genoeg heeft Kalma weinig te melden over mogelijke manieren waarop die knellende fractiediscipline kan worden tegengegaan. Dat stelt toch teleur voor een ex-politicus en voormalig directeur van de Wiardi Beckman Stichting met een sterk inhoudelijk profiel. Hij constateert en betreurt het gebrek aan intern debat en aan vrijheid in de partij en fractie, maar doet geen voorstellen voor een politieke cultuuromslag.

Een berucht voorbeeld van fractiedwang uit VVD-kring is de verbanning van voormalig medewerker van de Teldersstichting Theo Joekes naar een onverkiesbare plaats in 1986 en diens opmerkelijke terugkeer dankzij 284.000 voorkeurstemmen.¹⁴ Joekes had zijn lage plaats te danken aan het feit dat hij, als lid van de parlementaire enquêtecommissie inzake de staatssteun aan het scheepsbouwconcern Rijn-Schelde-Verolme, het harde commissieoordeel bleef steunen over het handelen van VVD-minister Van Aardenne, ondanks zware druk van fractievoorzitter Nijpels op de VVD-leden om afstand van dat oordeel te nemen. Hoewel

¹¹ 'Fractiediscipline Tweede Kamer op 99,998%', 24 augustus 2012 (www.sargasso.nl).

¹² *Dagblad De Pers*, 10 november 2011.

¹³ Paul Kalma, *Makke schapen. Over vluchtige politiek en volgzaam burgers*, Amsterdam, 2012.

¹⁴ J. Bosmans, 'Joekes, Theodoor Hendrik (1923-1999)', in *Biografisch Woordenboek van Nederland* (www.historici.nl).

Joekes in zijn eentje goed was voor bijna vijf zetels werd hij in 1989 wederom op een onverkiesbare plaats gezet, waarop Joekes Den Haag voor gezien hield.

Voor buitenstaanders is moeilijk te doorgronden hoe het er in de beslotenheid van fractievergaderingen aan toegaat en hoe representatief de (vaak anekdotische) verhalen van onder druk gezette fractieleden zijn. Dissidente politici die (achteraf) uit de school klappen, willen soms hun gram halen en hebben niet per definitie gelijk. Verdeeldheid in een fractie kan immers ook voortkomen uit animositeit tussen fractieleden die eerder persoonlijk dan politiek van aard is. Bovendien is er een grens aan de mate van verdeeldheid die een fractie kan hebben zonder haar geloofwaardigheid of invloed te verliezen. De Britse politiek commentator Walter Bagehot schetste in 1867 wat er zou gebeuren als volksvertegenwoordigers ieder voor zich optrokken: 'If everybody does what he thinks right, there will be 657 amendments to every motion, and none of them will be carried'.¹⁵ Een partij verliest het vertrouwen van kiezers als individuele fractieleden te vaak hardnekkig vasthouden aan een loepzuivere vertaling van beginsel naar praktijk. Maar het omgekeerde gevaar bestaat ook. Als individuele fractieleden aan geloofwaardigheid inboeten omdat zij publiekelijk moeten terugkomen op standpunten die zij lange tijd, soms zelfs namens de partij, hebben verkondigd, dan straalt dat negatief af op de fractie. Het is een teken van kracht als een fractie soepel omgaat met leden van wie de kiezer weet dat zij anders tegen een onderwerp aankijken. Natuurlijk zijn er tal van wetsvoorstellen die met eenparigheid van stemmen kunnen worden gesteund omdat de ideologische uitgangspunten van een partij een afwijkende stem feitelijk onmogelijk maken. Zo zou het onbegrijpelijk zijn als een liberaal voor handelsverstorende maatregelen stemt. In dat geval doet de fractie er goed aan het betreffende lid te herinneren aan de basisprincipes van het liberalisme. Kiezers moeten er immers van uit kunnen gaan dat Kamerleden trouw blijven aan de grondslagen van hun politieke stroming.

Maar lang niet altijd ligt de zaak zo helder. Neem het Europees Constitutioneel Verdrag, beter bekend als de Europese Grondwet. Toen de conceptversie van dat verdrag in de maak was, kregen de kiezers bij monde van Hans van Baalen doorlopend te horen wat er allemaal niet deugde aan dat verdrag, tot grote ergernis van VVD'er Gijs de Vries die namens Nederland deelnam aan de Europese onderhandelingen.¹⁶ Van Baalen zinspeelde er zelfs op dat de VVD in de aanloop naar het referendum over het verdrag campagne zou gaan voeren tegen het verdrag, maar tot veler verbazing schaarde de VVD-fractie zich uiteindelijk in haar geheel bij het ja-kamp. Dit kwam op kiezers, die eerder getuige waren geweest van de diepe verdeeldheid binnen de partij over het Europees verdrag, volstrekt ongeloofwaardig over. Er was geen enkele goede reden waarom de partij niet zowel voorstanders als tegenstanders de ruimte kon laten, want men kon op goede liberale gronden zowel voor als tegen het verdrag zijn. Als bij zo'n controversieel onderwerp de

¹⁵ Walter Bagehot, *The English Constitution*, Londen, 1867, p. 176.

¹⁶ *NRC Handelsblad*, 19 december 2003.

grens tussen voorstanders en tegenstanders keurig samenvalt met partijpolitieke scheidslijnen, dan kan dat alleen maar betekenen dat die grens kunstmatig getrokken is. Precies hetzelfde kan worden gezegd over de Europese financiële steun aan zuidelijke lidstaten van de eurozone. In Den Haag loopt de breuk tussen voorstanders en tegenstanders van die steun keurig langs partijpolitieke lijnen, terwijl de verdeeldheid onder de bevolking en onder ter zake deskundige economen zich niets aantrekt van hun politieke kleur. Dat monetaire experts van divers pluimage grondig van opvatting verschillen over de toekomst van de eurozone maakt de gesloten opstelling van de Kamerfracties des te merkwaardiger.

7.2 Cohesiebevorderende factoren

Dat Kamerleden alleen in zeer uitzonderlijke gevallen tegen de fractielijn stemmen, bewijst niet per se dat de fractiebesturen de wind eronder hebben. In het onderzoek *Binnenhof van binnenuit* noemen de politicologen Thomassen en Andeweg een aantal andere factoren die de eensgezindheid bevorderen.¹⁷ In grote fracties bestaat een vrij rigoureuze arbeidsdeling. De vele tientallen portefeuilles worden over de Kamerleden verdeeld. De mening van deze ‘woordvoerders’ of ‘specialisten’ is steeds invloedrijker geworden in de standpuntbepaling van de hele fractie. Het aandeel Kamerleden dat de plenaire fractievergadering noemde als het zwaartepunt in de besluitvorming is gedaald van 51 procent in 1979 naar 33 procent in 2006, terwijl het aandeel dat de fractiespecialist als invloedrijkste factor noemde steeg van 8 naar 34 procent. Daarbij moet nog aangetekend worden dat 96 procent van de Kamerleden het standpunt van de specialist tamelijk of zeer belangrijk vond tijdens de besluitvorming in de fractievergadering. Als het aankomt op de stemming, zei 79 procent in 1979 doorgaans te stemmen volgens het advies van de fractiewoordvoerder tegen 96 procent in 2006. Dat zal niet alleen om inhoudelijke redenen zijn, maar ook om de lieve vrede tussen fractieleden te bewaren. Wie zijn neus in andermans zaken steekt, roept over zich af dat anderen zich ook met zijn beleidsterrein gaan bemoeien.

Een andere eensgezindheidsbevorderende factor is hierboven al ter sprake gekomen, namelijk een gedeeld ideologisch kader. De weinige gegevens die hierover beschikbaar zijn, laten geen duidelijke veranderingen in de tijd zien. De fracties zijn vrij homogeen als het gaat om de zelfplaatsing van de leden op de links-rechts-schaal en wat minder homogeen als het issues als abortus of Europese integratie betreft. Het is naar onze mening echter twijfelachtig in hoeverre dat de blokvorming tijdens stemmingen helpt verklaren: heel weinig wetsvoorstellen laten zich terugbrengen tot een ideologisch getinte vraag als: worden de inkomensverschillen er groter of kleiner door? Politieke partijen verschillen daarnaast niet alleen van mening over de aanvaardbaarheid van inkomensverschillen, maar ook over de gevolgen voor de koopkracht van bijvoorbeeld de vlaktaks, de versoepeling van het

¹⁷ Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Binnenhof van binnenuit: Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, Den Haag, 2007, pp. 65-81.

ontslagrecht of de duur van een werkloosheidsuitkering. Anders dan in *Binnenhof van binnenuit* kunnen Kamerleden tijdens stemmingen over wetsvoorstellen over inkomensverschillen in Nederland niet kiezen voor een van de zeven posities op de schaal van 'groter' tot 'kleiner'; zij stemmen voor of tegen het wetsontwerp (of onthouden zich). Het zou daarom eigenlijk heel logisch zijn dat juist een fractie die in zijn geheel een middenpositie inneemt ten opzichte van inkomensverschillen (en dus vrij homogeen is) bij stemmingen over sociaal-economische en fiscale maatregelen in twee kampen uiteenvalt.

In de politicologische literatuur zijn veel woorden gewijd aan de conceptuele verwarring die is ontstaan doordat vaak geen helder onderscheid wordt gemaakt tussen cohesie en discipline. Cohesie is het resultaat van een sociaal-culturele, ideologische consensus die niet alleen in de fractie maar ook binnen de partij in den brede bestaat. Bij discipline komen de talrijke vormen van dwang, dreiging of verleiding om de hoek kijken. Er zijn meer en minder aantrekkelijke portefeuilles, Kamerleden kunnen doorschuiven naar het kabinet (wat doorgaans als beloning wordt uitgelegd), ze kunnen in het uiterste geval uit de fractie worden gezet, wat meestal betekent dat we nooit meer iets van ze horen, enzovoort. Om discipline en cohesie te onderscheiden is wel gezegd dat discipline begint waar cohesie faalt.¹⁸ Maar weinig auteurs problematiseren fractiediscipline vanuit een democratische of constitutionele invalshoek, want zij geloven dat cohesie veel bepalender is voor de eensgezindheid die in de meeste fracties heerst. Als er namelijk genoeg cohesie is, is discipline onnodig en als er onvoldoende cohesie is dan zal disciplineren weinig uithalen. Andeweg en Thomassen vinden bijvoorbeeld dat de 'negatieve waardering van fractiediscipline allerm minst vanzelfsprekend is. In de visie op politieke representatie die wij (...) centraal hebben gesteld, vervullen eensgezind optredende politieke partijen juist een sleutelrol. Kiezers laten hun stem mede afhangen van datgene waarvoor politieke partijen zeggen te staan, onder meer in hun verkiezingsprogramma. Dat heeft alleen maar zin wanneer politieke partijen zich na de verkiezingen ook aan hun beloften houden en individuele leden van de fractie niet telkens hun eigen afwijkende afweging maken. In dat geval weten kiezers immers niet wat ze aan een partij hebben. In deze visie zijn eensgezind optredende fracties daarom eerder een voorwaarde dan een hinderpaal voor een effectieve werking van de parlementaire democratie. Fractiediscipline in de zin van een afgedwongen homogeen optreden is daar meestal niet voor nodig.'¹⁹

Op hoofdlijnen is dit een kloppende redenering, maar er valt wel het een en ander op af te dingen. Ten eerste maken Andeweg en Thomassen zich schuldig aan de conceptuele verwarring die zij zelf zeiden te willen bestrijden, want zij koppelen 'eensgezind optredende politieke partijen' aan het bestaan van fractiediscipline

¹⁸ Reuven Y. Hazan, 'Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation', *The Journal of Legislative Studies* 9 (4), 2003, pp. 1-11.

¹⁹ J.J.A. Thomassen en R.B. Andeweg, 'Fractiediscipline. Vooroordelen en misverstanden', in: DNPR, *Jaarboek 2005*, Groningen, 2006, pp. 173-197, pp. 172-173.

(gedefinieerd als het toepassen of dreigen met sancties), terwijl zij, en velen met hen, nu juist betoogden dat die eensgezindheid vooral het resultaat van cohesie is.²⁰ Niemand betwist het nut van politieke eensgezindheid; het probleem zit in gekunstelde eendracht. Wie weet hoe zeldzaam er in de Tweede Kamer afwijkend wordt gestemd, zal daarnaast niet snel bang zijn dat kiezers in de war raken van fractieleden die ‘telkens hun eigen afwijkende afweging maken’. Natuurlijk moeten kiezers erop kunnen rekenen dat Kamerleden zich aan het verkiezingsprogramma van hun partij houden, maar het voorbeeld van Paul Kalma laat precies zien dat Kamerleden de toorn van hun collega's over zich af kunnen roepen als ze vasthouden aan standpunten uit het verkiezingsprogramma. Ten derde wordt er in de Tweede Kamer zelden gestemd over letterlijke voorstellen uit het verkiezingsprogramma van deze of gene partij, maar meestal over een compromis dat in het regeerakkoord terecht is gekomen. Het is juist dat feit dat veel kiezers doet verzuchten dat ze niet weten wat ze aan een politieke partij hebben en dat de houdbaarheid van verkiezingsprogramma's zo beperkt is.

7.3 Namens het volk en namens de kiezers

Dat het advies van de fractiespecialist een leidraad blijkt te zijn voor het stemgedrag van Kamerleden die de grondwettelijke opdracht hebben om zonder last te stemmen, duidt erop dat het Burkeaanse ideaal van de onbevreesde, zelfstandig oordelende parlementariër eigenlijk een fictie is. Dat is voor politieke waarnemers, geïnformeerde burgers en cynische kiezers geen verrassing. Voor een deel kan het ook niet anders: de maatschappij, de overheid en hun onderlinge relatie zijn zo complex geworden dat een eenling zich onmogelijk kan vastbijten in een onderwerp zonder zijn aandacht voor andere belangrijke onderwerpen te laten verslapen. Hij zal zich dus soms moeten verlaten op de kundigheid van zijn collega's. Wel verrassend is dat steeds minder Kamerleden de schijn ophouden dat zij als zelfstandige volksvertegenwoordigers opereren. Uit de onderstaande tabel blijkt dat hun opvatting over wat het betekent om een goed volksvertegenwoordiger te zijn steeds verder verwijderd is geraakt van de liberale representatiegedachte.

²⁰ Rudy B. Andeweg en Jacques Thomassen, 'Pathways to party unity: Sanctions, loyalty, homogeneity and division of labour in the Dutch parliament', *Party Politics* 17 (5), 2011, pp. 655-672.

Tabel 4
Tweede Kamerleden over zichzelf (%)

	1972	1979	1990	2001	2006
Vertegenwoordigt primair					
leden van de partij			5	5	3
kiezers van de partij			63	58	58
alle kiezers			32	36	39
Beschouwt zich als gemachtigde of lasthebber					
gemachtigde (volgt eigen mening)	71	64	56	40	49
lasthebber (volgt de kiezers)	7	7	10	21	19
hangt ervan af	22	29	34	40	32
Volgt bij meningsverschil met de fractie					
de eigen lijn	40	22	11	10	5
de fractielijn	7	14	20	24	31
laat het ervan afhangen	53	65	69	66	65
Fractiediscipline					
zou strakker moeten				2	9
is goed zo				87	76
zou minder strak moeten				11	15

Bron: Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*.

Ten eerste beschouwt een ruime meerderheid van de Tweede Kamerleden zich in de eerste plaats als vertegenwoordiger van de kiezers die op hun partij hebben gestemd. Slechts een minderheid geeft aan zich werkelijk volksvertegenwoordiger te vinden, in die zin dat zij de belangen van het gehele (kiesgerechtigde) volk vertegenwoordigt. De meeste Kamerleden zeggen dus vooral hun eigen achterban te vertegenwoordigen, al is er een zwakke opwaartse trend naar de vertegenwoordiging van alle kiezers. Een opsteker voor liberalen is dat van de Kamerleden namens de VVD 71 procent de opvatting aanhangt dat Kamerleden namens alle kiezers in het parlement zitten. Hoe linkser de partij, hoe dominanter het idee onder haar Kamerleden (70 respectievelijk 100 procent van PvdA en GroenLinks) dat zij er primair voor de kiezers van hun partij zitten.²¹

Dat de meeste Kamerleden vooral hun achterban zeggen te vertegenwoordigen, betekent niet automatisch dat zij stromannen van de kiezers zijn. In theorie is het best denkbaar dat een Kamerlid de belangen van een beperkte groep kiezers behartigt, maar een geheel eigen invulling aan dat belang geeft. Om nog maar weer eens terug te grijpen op Edmund Burke: zelfs als hij zich had gedragen als

²¹ Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*, p. 15.

vertegenwoordiger van Bristol in het Lagerhuis, dan nog had hij voor de liberalisering van de handel kunnen stemmen met het argument dat de werkelijke belangen van zijn kiezers beter gediend zijn met vrijhandel dan met een handelsmonopolie.²² De cijfers uit de tabel duiden erop dat een (slinkend) deel van de Nederlandse parlementariërs er nog zo over denkt, terwijl het aandeel dat zich laat leiden door de mening van de kiezers is gestegen van 7 naar 19 procent. Hoewel zij nog een minderheid vormen, laten steeds meer Kamerleden bij een conflict tussen hun eigen opvatting en die van de kiezers de laatste prevaleren. Ook nu geldt dat linkse partijen zich veel docielier opstellen jegens de kiezer dan de VVD. Driekwart van de VVD-Kamerleden zegt zijn eigen mening te volgen, terwijl 29 procent van de SP'ers zonder meer voorrang geeft aan de mening van de kiezers.²³

7.4 Fractiemandaat

Wij merkten eerder op dat in een kiesstelsel als het Nederlandse het werkelijke spanningsveld niet tussen kiezer en gekozene ligt, maar tussen leden van dezelfde parlementaire fractie. Dat één op de vijf Kamerleden zich laat leiden door de mening van de kiezer zegt niet zo bar veel zolang die kiezers een landelijk gespreide, anonieme groep vormen en zolang kandidaat-Kamerleden, als ze maar hoog genoeg op de kieslijst staan, aan een paar honderd stemmen genoeg kunnen hebben om gekozen te worden. De keuzes die Kamerleden maken in het geval van een meningsverschil met hun fractie zeggen derhalve veel meer over hun rolopvatting: volgen zij hun eigen mening of schikken zij zich naar de mening van de fractie? De cijfers laten ondubbelzinnig zien dat Kamerleden nauwelijks nog belang hechten aan hun (liberale) grondwettelijke opdracht om zonder last te stemmen. Het aandeel dat zegt de eigen lijn te volgen indien er een meningsverschil bestaat met de rest van de fractie is gedaald van 40 naar 5 procent, terwijl het percentage dat zich onderwerpt aan het fractiestandpunt is gegroeid van 7 naar 31 procent.

Met enige welwillendheid zou men kunnen zeggen dat de Kamerleden vandaag de dag eerlijker zijn dan vroeger. In de jaren zeventig zei weliswaar een forse (maar krimpende) minderheid te zullen stemmen naar eigen inzicht, maar ook toen was het in de praktijk vrij zeldzaam dat een Kamerlid lijnrecht inging tegen de rest van zijn fractie. Misschien zijn Kamerleden tegenwoordig zo eerlijk om toe te geven dat hun particuliere opvattingen over het landsbestuur niet verder komen dan de fractiekamer? Toch is 'eerlijkheid' geen juiste verklaring. Het on-

²² Toen Burke van het koopmansgilde het verwijt kreeg dat hij de handelsbelangen van Bristol verkwansele, schreef hij een brief terug waarin hij opmerkte dat 'it was altogether unnecessary to remind me of the interest of the constituents. I have never regarded any thing else, since I had a seat in parliament.' Vervolgens hield hij de kooplui nog maar eens uitgebreid voor dat hun mercantilistische wereldbeeld onjuist was. Edmund Burke, 'Two Letters to Gentlemen in Bristol on the Trade of Ireland', in: Payne (red.), *Select Works of Edmund Burke* (deel IV, §4.3.4).

²³ Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*, p. 16. Onvermeld blijft welk percentage per fractie het ervan af liet hangen.

derste gedeelte van de tabel laat namelijk zien dat een overweldigende meerderheid (85 procent) van de Kamerleden de bestaande fractiediscipline prima vindt of zelfs meent dat de teugels strakker moeten worden aangehaald. Van de VVD-fractieleden vond in 2006 28 procent dat de manoeuvreerruimte voor individuele leden beperkt moest worden, tegen 18 procent (de grootste minderheid onder de grote politieke partijen) die het juk van de fractie al te zwaar vond drukken.²⁴ Het is geen nieuws dat de zelfstandige, onbeschroomde volksvertegenwoordiger steeds minder in de Haagse habitat wordt gesignaleerd, maar het is toch een teken aan de wand dat hij nauwelijks nog een lichtend voorbeeld is. Vroegere generaties Kamerleden hielden in elk geval nog de schijn op dat zij in de eerste plaats het volk vertegenwoordigden en pas in de tweede plaats de partij. Anderzijds is het voor de betrouwbaarheid van dergelijk enquêteonderzoek wel zo prettig dat respondenten niet vluchten in sociaal wenselijke antwoorden.

In een oudere versie van dit type onderzoek onder parlementariërs, uit 1990, werd hun ook gevraagd hoe ze zouden handelen in het geval van een conflict tussen het partijbestuur en de fractie. Op een handjevol Kamerleden na en met uitzondering van bepaalde partijorganisatorische kwesties waren ze in groten getale loyaal aan de fractie, met onder andere als argument dat de fractie democratische legitimiteit geniet.²⁵ De teneur van de antwoorden was dat Kamerleden verantwoordig schuldig zijn aan de kiezer en niet aan de partij. Ook de typering van hun eigen rol als gemachtigde (volgt eigen mening) in plaats van lasthebber (volgt de kiezers) werd op die manier gemotiveerd. Als de koers die het Kamerlid heeft gevaren de achterban niet bevalt, dan heeft die bij de verkiezingen de mogelijkheid zich daarover uit te spreken. Hiertegen valt in theorie weinig in te brengen, behalve dan dat de eigenaardigheden van ons kiesstelsel het een illusie maken om te denken dat kiezers zich over individuele Kamerleden (kunnen) uitspreken. Bovendien is het aan het einde van de parlementaire rit, de lofzang op de democratische legitimiteit ten spijt, in eerste instantie de partij en niet de kiezer die een oordeel velt over individuele fractieleden. Dat was in 1990 het geval en dat is vandaag nog steeds zo.

Een tweede aanwijzing voor de teloorgang van de Burkeaanse rolopvatting kan worden gevonden in de toelichtingen die Kamerleden gaven toen ze (massaal) uitweken naar de categorie 'hangt ervan af', terwijl ze eigenlijk moesten kiezen tussen hun eigen standpunt en de fractielijn. De meesten van hen volstonden met de mededeling dat in de regel het fractiestandpunt gevolgd dient te worden, zonder uit te leggen waarom dat moet. Enkele anderen verwezen naar het verkiezingsprogramma of het 'non-interventiebeginsel': bemoei jij je niet met mijn portefeuille, dan bemoei ik me niet met die van jou. 'Wanneer we de kamerleden die

²⁴ Ibidem, p. 66.

²⁵ J.J.A. Thomassen en M.L. Zielonka-Goei, 'Het parlement als volksvertegenwoordiging', in: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.L. Zielonka-Goei (red.), *De geachte afgevaardigde... Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg, 1992, pp. 195-224.

“hangt er van af” antwoorden, maar in de toelichting aangeven dat in de regel de fractielijn gevolgd moet worden samenvoegen met de kamerleden die het fractie-standpunt sowieso laten prevaleren komen we op 78 procent van de kamerleden voor wie de fractie (meestal) de doorslag geeft. Het antwoord op de vraag waar het dan van af hangt of de fractie danwel de eigen mening wordt gevolgd is vrijwel eensluidend: alleen wanneer het om een principezaak gaat, wanneer er ethische of morele vragen in het geding zijn, zouden kamerleden een afwijkend standpunt kunnen rechtvaardigen.²⁶ Deze redenering wekt de indruk alsof er een algemeen geldende, Kamerbreed aanvaarde hiërarchie bestaat tussen morele en materiële kwesties – vermoedelijk gestoeld op een onuitgesproken christelijke notie van moraliteit omtrent vragen van leven en dood. Maar zijn de publieke financiering van godsdienstig onderwijs, het verzuilde Nederlandse omroepbestel, de zondagopenstelling van winkels en een leefvormneutraal belastingstelsel niet ook onderwerpen die voor liberalen een grote morele component hebben? Het is onzinnig (en ongrondwettelijk) dat Kamerleden zich, vrijwillig lijkt het wel, conformeren aan de ongeschreven regel dat ze zich aan de fractielijn houden tenzij het een kwestie betreft die altijd moeilijk lag in christen-democratisch Nederland, zoals abortus en euthanasie.

Belangenvertegenwoordiging

Uit een vergelijking tussen Noord-Europese landen blijkt dat Nederlandse parlementariërs meer dan elders zijn georiënteerd op de partij. Van hen gaf 79 procent aan dat het vertegenwoordigen van de belangen van de eigen partij zeer belangrijk was, tegen 77 procent in Zweden, 68 in Noorwegen, 52 in IJsland, 56 in Denemarken en 9 procent in Finland.¹ Hetzelfde onderzoek liet zien dat Tweede Kamerleden in vergelijking met parlementariërs uit andere landen het minste belang hechten aan de vertegenwoordiging van hun persoonlijke opvattingen. Slechts 22 procent vond dat zeer belangrijk, tegen 24 procent in Noorwegen, 34 in Zweden, 41 in Finland, 58 in Denemarken en 76 procent in IJsland. Sowieso vonden Tweede Kamerleden het vertegenwoordigen van belangen – van gepensioneerden, minderheden, boeren, vrouwen, ondernemers et cetera – belangrijker dan

hun Noord-Europese collega's, met twee uitzonderingen: ten eerste de zojuist genoemde persoonlijke opvattingen en ten tweede regio's of kiesdistricten. Dat laatste laat zich makkelijk verklaren uit het feit dat al die landen tot op zekere hoogte kiesdistricten kennen. Duitsland is een interessante casus omdat dat land een gemengd stelsel heeft met regionale en nationale kandidaten. Er bestaat tussen die twee categorieën kandidaten een duidelijk verschil in rolopvatting. Van de kandidaten die zijn gekozen in de enkelvoudige kiesdistricten beschouwt 83 procent zich als vertegenwoordiger van alle kiezers in het district, terwijl maar 56 procent van de kandidaten die zijn gekozen via de landelijke partijlijst alle kiezers meent te vertegenwoordigen.

¹ Jacques Thomassen en Peter Esaiasson, 'Role Orientation of Members of Parliament', *Acta Politica* 41 (3), 2006, pp. 217-231, pp. 221 en 224.

²⁶ Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*, p. 76.

De Nederlandse kiezer die wil weten hoe partijen of individuele Kamerleden over een motie of wetsvoorstel hebben gestemd, heeft er nog een hele kluit aan om die informatie te vinden. De gebruiksonvriendelijke stemmingsuitslagen op de website van de Tweede Kamer zijn weinig behulpzaam, want er wordt alleen vermeld of een motie is aangenomen of verworpen maar niet door welke partijen of Kamerleden. Wie dat wil weten moet gericht zoeken naar een stemming over een wetsvoorstel in de Handelingen der Staten-Generaal en vervolgens het hele verslag doorploegen. Merkwaardig is dat doorgaans alleen wordt gemeld welke partijen voor of tegen een wetsvoorstel hebben gestemd, maar dat in het geval van hoofdelijke stemmingen alleen de namen van de voorstanders en tegenstanders worden genoemd, zonder hun partijpolitieke affiliatie. Wie bijvoorbeeld wil weten tot welke partijen de dertig tegenstemmers behoorden bij de behandeling van het wetsvoorstel van Marianne Thieme (PvdD) over het invoeren van een 'verplichte voorafgaande bedwelming bij ritueel slachten' heeft niets aan het bewuste Kamerstuk en zal die informatie elders moeten zoeken. Nu werd in het geval van Thiemes roemruchte wet in de media breed uitgemeten welke fracties verdeeld stemden (PVV en PvdA), maar de beschikbaarheid van zulke informatie zou niet moeten afhangen van de media-aandacht voor een wetsvoorstel. Wat dat betreft kan de Tweede Kamer een voorbeeld nemen aan de informatievoorziening van de Duitse Bondsdag of aan diverse Britse organisaties die keurig bijhouden wat leden van het Lagerhuis doen met hun mandaat.²⁷ In deze tijd van digitalisering moet het toch niet zo moeilijk zijn om de stemuitslagen en stemverhoudingen op een visueel aantrekkelijke manier aan de burger te presenteren. Er is trouwens een goede kans dat dat in de nabije toekomst gaat gebeuren, want de Tweede Kamer heeft haar databases inmiddels ter beschikking gesteld aan programmeurs die toepassingen mogen ontwikkelen.

Een ander hulpmiddel, dat buiten Nederland al volop gebruikt wordt, zijn stemkastjes. Kandidaat-voorzitter van de Tweede Kamer Van Miltenburg schreef in haar sollicitatiebrief dat zij stemkastjes in de Tweede Kamer wil introduceren, niet alleen om stemmingen sneller te kunnen afhandelen, maar ook omdat 'vervolgens iedereen meteen op internet [kan] zien wie wat gestemd heeft'.²⁸ Alleen al dat laatste lijkt ons voldoende reden om de stemkastjes te installeren, maar het is onduidelijk of het werkelijk zo ver zal komen. Tot op heden zag de Tweede Kamer om praktische redenen namelijk niet veel in elektronisch stemmen, dat vooral nuttig zou zijn in parlementen met vele honderden leden. Van Miltenburgs voorganger Jeltje van Nieuwenhoven wees in 2001 op de hoge kosten en geringe tijdswinst – elektronisch stemmen zou zelfs meer tijd vergen dan het handopsteken – en voegde daaraan toe: 'Wij stemmen zo vaak per fractie.'²⁹ Was die enkele hoofdelijke stemming waarvan de uitslag onduidelijk is de investering waard?

²⁷ Een prachtig Brits voorbeeld is Public Whip (www.publicwhip.org.uk) dat een schat aan informatie biedt over stemmingen in de Houses of Parliament.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013 (33366, nr. 2), p. 2.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 juni 2001, pp. 5752-5767.

Tevens vonden Kamerleden een elektronisch uitslagenbord aan de muur niet zo fraai. Ook in de jaren daarvoor waren het altijd praktische argumenten die de Kamer ervan weerhielden om stemkastjes te gaan gebruiken.³⁰ Dit alles gaat echter voorbij aan het feit dat met stemkastjes elke stemming een hoofdelijke stemming is, wat de transparantie van de besluitvorming ten goede komt. Een besluit over stemkastjes hoort met het oog op de burger te worden genomen en niet te worden gemotiveerd door vergadertechnische wensen van Kamerleden. Bovenal doen hoofdelijke stemmingen recht aan de geest van de grondwet, die uitgaat van individuele volksvertegenwoordigers die een persoonlijk mandaat van de kiezer hebben ontvangen en naar eer en geweten hun stem uitbrengen.

7.5 Kiesstelsels en het (stem)gedrag van volksvertegenwoordigers

Een interessante vraag is of de wijze waarop een parlement wordt gekozen invloed heeft op de verhouding tussen volksvertegenwoordigers en hun partij. Men zou verwachten dat in landen waar volksvertegenwoordigers een groot persoonlijk mandaat hebben zij bij een conflict met de fractieleiding vaker vasthouden aan hun persoonlijke visie op het algemeen belang. Als die veronderstelling juist is, dan zou dissident stemgedrag – om het maar even in de gebruikelijke negatieve bewoordingen te gieten – in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk vaker moeten voorkomen dan in Nederland. Daar kan immers elk parlamentslid met recht beweren dat hij persoonlijk gekozen is door de (relatieve) meerderheid van de kiezers in zijn district.

Op de mate van fractiecohesie zijn natuurlijk veel meer factoren van invloed dan alleen het kiesstelsel. De reden dat we ons in dit gedeelte beperken tot het kiesstelsel is de structurele aard ervan: alle politieke partijen, ongeacht hun cultuur en partijorganisatie, hebben met hetzelfde stelsel te maken. In het volgende hoofdstuk richten we het vizier op de partij als vereniging. Daarmee zetten we tegelijkertijd een stap achteruit als vooruit. Achteruit omdat, voordat de kiezer aan het woord komt, diverse geledingen in de partij bepalend zijn voor de uiteindelijke kandidatenlijst waarmee de partij de verkiezingen ingaat; vooruit omdat we suggesties doen die het partijlidmaatschap inhoud kunnen geven voor die leden die wel in (partij)politiek geïnteresseerd zijn maar zelf geen politieke ambities koesteren. Zulke leden vormen de hoofdmoot van alle partijorganisaties. We betreden dan het terrein van de interne partijdemocratie.

Er zijn twee veelgebruikte wetenschappelijke methoden om de mate van cohesie van parlementaire fracties te meten: de Rice index en de unanimiteitsscore. De score op de Rice index varieert van 0 (de fractie is verdeeld in twee kampen van exact gelijke omvang) tot 100 (de fractie is een gesloten front) en is alleen bruikbaar bij hoofdelijke stemmingen, die in de meeste parlementen slechts sporadisch voorkomen. Een alternatief is de unanimiteitsscore, die uitdrukt hoe vaak fracties unaniem of verdeeld stemmen. De unanimiteitsscore registreert niet hoe

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993 (22590, nr. 5), p. 33.

groot de verdeeldheid is. Of het nu twee of tien dissidente fractieleden zijn die de unanimiteit doorbreken, doet er niet toe.

Tegen de achtergrond van de kiesstelselwijziging die enkele jaren geleden in Nederland doorgevoerd leek te gaan worden, onderzochten drie Groningse politologen hoe het met de fractiecohesie in Nederland en omliggende landen gesteld was. Zij stelden vast dat in Nederland afwijkend stemgedrag na de Tweede Wereldoorlog nooit systematisch is onderzocht en dat noch de Tweede Kamer noch het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden de beschikking had over de gegevens om dergelijk onderzoek te verrichten.³¹ Uit een ouder onderzoek, dat zich beperkt tot de periode van 1967 tot 1986 en alleen de grote fracties omvat, bleek dat de unanimiteitsscore rond 99 procent lag en per fractie niet noemenswaardig verschilde. Als ook de kleine fracties in dat onderzoek betrokken waren geweest dan had het percentage waarschijnlijk nog hoger gelegen, want afwijkend stemmen is in de kleine fracties zeer uitzonderlijk.

Wat opvalt aan het handjevol beschikbare unanimiteitsscores van parlementaire fracties in enkele andere Europese landen is dat de eenheid overal erg hoog is, maar zelden boven Nederlandse niveau ligt.³² De score in Denemarken stijgt van 84,1 procent in de jaren zeventig tot 93 procent in de eerste helft van de jaren tachtig. In België bedroeg de score in de periode 1991-1995 bijna 96 procent. Tot eind jaren zestig lag de unanimiteitsscore in het Lagerhuis van het Verenigd Koninkrijk ruim boven 90 procent om vervolgens scherp te dalen tot rond 80 procent. Dat wil dus zeggen dat er de laatste decennia tijdens één op de vijf stemmingen ten minste één Lagerhuislid tegen de fractielijn stemde. Tevens is het aantal dissidenten per stemming flink gegroeid. In de jaren vijftig en zestig ging het meestal om enkele rebellen, terwijl zelfs onder de strakke regie van Tony Blair het aantal dissidenten gemiddeld vijftien bedroeg. De verklaring voor de afname van de fractiecohesie in het Verenigd Koninkrijk is veelledig.³³ Ten dele heeft het te maken met gewijzigde rolopvattingen van parlementariërs. Zij gingen zich beleidsmatig specialiseren en concentreerden zich vaker op hun kiesdistrict. Het hangt ook samen met het (verminderde) effect van een rebellie. Britse regeringen kregen een in getalsmatig opzicht stevigere positie in het Lagerhuis en konden dus meer interne oppositie velen. Daarnaast kwam er rond 1972 een einde aan de stelregel dat een regering wier wetsvoorstel was verworpen automatisch aftrad.

Zoals gezegd biedt de unanimiteitsscore geen informatie over het absolute aantal afwijkende stemmen noch over de omvang van de rebellie in verhouding tot de omvang van het parlement. De kans op ten minste één afwijkende stem in het 650 leden tellende Britse Lagerhuis is natuurlijk groter dan in de veel kleinere

³¹ A.P.M. Lucardie, A. Marchand en G. Voerman, 'Frictie in de fractie', in: E. van der Hout, W. van der Woude en G. Voerman, *Representatie, fractiediscipline en financiering*, Den Haag, 2007, pp. 59-168, p. 135.

³² Knut Heidar, 'Parliamentary Party Group Unity: Does the Electoral System Matter?', *Acta Politica* 41 (3), 2006, pp. 249-266.

³³ Lucardie, Marchand en Voerman, 'Frictie in de fractie', pp. 76-80.

Tweede Kamer. De Rice index, die helaas niet beschikbaar is voor Nederland, is daarom nuttiger. Deze laat niet alleen zien (tabel 5) dat het er tijdens stemmingen in het gros van de parlementaire democratieën uiterst gedisciplineerd aan toegaat, maar ook dat Britse parlementariërs veel minder frequent dan wel minder massaal de partijlijn trotseren dan vaak wordt veronderstelt. Landen met presidentiële stelsels zijn buiten beschouwing gelaten omdat daarin de uitvoerende macht niet afhankelijk is van een meerderheid in het parlement en de gevolgen van verdeeldheid binnen politieke partijen voor het voortbestaan van de regering veel beperkter zijn.

Tabel 5
Eensgezind politiek optreden in de jaren negentig (Rice index)

	Mate van eenheid	Aantal partijen	Mate van spreiding	Soort kiesstelsel	Gemiddelde zittingsduur 1945-2010 (dagen)
Ierland*	100,00	3	0,00	Evenredig	957
Denemarken	99,83	8	0,09	Evenredig	673
Frankrijk*	99,33	4	0,63	Meerderheid	704
Verenigd Koninkrijk	99,31	2	0,22	Meerderheid	1017
België*	99,06	9	0,75	Evenredig	582
Australië	99,00	3	0,00	Meerderheid	-
Noorwegen	98,72	6	0,56	Evenredig	799
Oostenrijk	98,33	5	1,71	Evenredig	905
Canada	98,25	4	1,26	Meerderheid	-
Italië (1987-1992)*	97,52	9	1,60	Evenredig	379
IJsland	96,93	6	2,84	Evenredig	784
Israël*	96,88	10	1,15	Evenredig	-
Duitsland**	96,60	4	1,97	Gemengd	764
Zweden*	96,57	7	1,51	Evenredig	821
Italië (1996-2001)*	96,46	11	1,44	Gemengd	379
Nieuw Zeeland	94,75	2	0,35	Gemengd	-
Finland	88,63	7	2,59	Evenredig	515

* ontleend aan: Sam Depauw en Shane Martin, 'Legislative party discipline and cohesion in comparative perspective', in: Daniela Giannetti en Kenneth Benoit (red.), *Intra-Party Politics and Coalition Governments in Parliamentary Democracies*, Londen, 2009, pp. 103-120. Deze landen zijn niet meegenomen in de analyse op de hieronder volgende pagina's.

** 1980 tot 1990 bij gebrek aan gegevens voor de jaren negentig.

Bron: Ulrich Sieberer, 'Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis', *The Journal of Legislative Studies* 12 (2), 2006, pp. 150-178, p. 161; IDEA, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm, 2008; Michael Gallagher, Michael Laver en Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe* (5 ed.), Maidenhead, 2011, p. 447.

Wat frappeert is, ten eerste, dat de aanwezige verschillen ten spijt de scores voor alle parlementaire democratieën erg hoog zijn en, ten tweede, dat er op het eerste gezicht geen verband lijkt te bestaan tussen de hoogte van een score en de wijze waarop het betreffende parlement wordt gekozen. Die constatering maakt het moeilijk om een antwoord te geven op de vraag in hoeverre de verschillen in fractiecohesie zijn terug te voeren op het kiesstelsel. De cohesiescores van veel landen liggen zo dicht bij elkaar dat het onverstandig is om al te stellige conclusies te trekken: 'waar geen of weinig verschillen zijn vallen deze ook niet te verklaren door eventuele verschillen op welke onafhankelijke variabele dan ook'.³⁴ Daarnaast zijn de gegevens over de cohesie van parlementaire fracties relatief schaars, gefragmenteerd en zelden voor eenduidige uitleg vatbaar.³⁵ In de meeste parlementen stemt één lid namens de gehele fractie, zodat alleen tijdens hoofdelijke stemmingen blijkt hoe groot de eventuele verdeeldheid binnen fracties is. Het aantal hoofdelijke stemmingen verschilt echter sterk per parlement: sommige hebben er jaarlijks duizenden, andere blijven steken op enkele tientallen, en in Italië waren tot 1988 stemmingen zelfs geheim. Ook variëren in sommige landen de scores sterk per partij of per tijdvak, zodat het moeilijk is om algemene conclusies te trekken. Een grote mate van politieke eensgezindheid kan ook het bedrieglijke resultaat zijn van een (coalitie)kabinet dat met het oog op sluimerende onenigheid bij voorbaat alleen wetsvoorstellen indient die brede steun genieten. De score kan ook misleidend zijn indien, zoals in Nederland gebruikelijk is, hoofdelijke stemmingen juist plaatsvinden in het geval van omstrede wetgeving of zogenaamde 'gewetenskwesties'.

Ondanks al die terechte kanttekeningen nodigen de cijfers in tabel 5 uit tot nadere analyse. De mate van spreiding loopt bij sommige landen behoorlijk op, wat wil zeggen dat het niveau van fractiecohesie tussen partijen in hetzelfde land aanzienlijk uiteen kan lopen, ondanks het feit dat die partijen stuk voor stuk functioneren binnen de grenzen van hetzelfde kiesstelsel. De in de tabel gerapporteerde standaarddeviatie voor Duitsland wordt enigszins vertekend door het feit dat de waarde 1,97 alleen betrekking heeft op de jaren tachtig, terwijl al sinds 1949 de omvang en frequentie van afwijkend stemmen in de Bondsdag nauwkeurig wordt bijgehouden. De trends voor de naoorlogse periode zijn dat de fractiecohesie onder liberalen (FDP) en christendemocraten (CDU/CSU) gaandeweg is gegroeid terwijl de regie bij de sociaal-democraten (SDP) van meet af aan erg strak was. De laatste partij komt tussen 1949 en 1990 daarom uit op een gemiddelde

³⁴ Thomassen en Andeweg, 'Fractiediscipline', p. 162.

³⁵ John E. Owens, 'Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts', *The Journal of Legislative Studies* 9 (4), 2003, pp. 12-40.

score van 97,8 procent; de FDP op 91,4 en de CDU/CSU op 94,3.³⁶ In het geval van de FDP betekent dat dus dat bij de hoofdelijke stemmingen gemiddeld bijna tien procent van de fractie anders stemde, al moet daarbij worden aangetekend dat dit percentage uit het lood geslagen is door veelvuldig dissident gedrag in de eerste twee naoorlogse decennia. De Rice index voor de FDP bleef in die tijd rond 80 procent steken. Vanaf de jaren zeventig ontlopen de drie grote Duitse fracties elkaar niet veel en scoren hoog in de negentig procent.

7.6 Kandidaatstellingsprocedures en persoonlijke verkiezingscampagnes

Het woord 'kiesstelsel' in de vijfde kolom van de tabel is uiteraard een containerbegrip. Er bestaan tussen landen met ogenschijnlijk hetzelfde stelsel grote verschillen qua invloed die kiezers en partijleden hebben op de samenstelling van de parlementaire fractie. Het is redelijk om te veronderstellen dat als de partijtop veel invloed heeft op de samenstelling van de toekomstige fractie de cohesie groter zal zijn. Omgekeerd is het logisch om aan te nemen dat naarmate kandidaat-volksvertegenwoordigers afhankelijker zijn van op hun persoon uitgebrachte stemmen de cohesie kleiner zal zijn. In stelsels waarin kandidaten om voorkeursstemmen moeten strijden om verkozen te worden, zijn zij minder afhankelijk van de steun van de partijleiding. Daarnaast mag worden verwacht dat kandidaten in een personenstelsel zich vaker laten leiden door de wensen van hun achterban, wat tot frictie met de rest van de fractie kan leiden. Analyse leert dat de eenheid in de fractie inderdaad groter is als de partijleiding de kandidaten zelf kiest of haar goedkeuring moet verlenen aan nominaties van lokale of regionale afdelingen.³⁷ Als de partijleiding die twee mogelijkheden niet heeft en de kandidaatselectie dus in handen is van de partijleden of de afdelingen, dan daalt de Rice index (gemeten per land) van 98,19 naar 96,65. Omdat partijen binnen één land zelden een identieke kandidaatstellingsprocedure hanteren, is de Rice index per partij, gesorteerd naar procedure, zeker zo interessant. Het onderscheid in cohesie tussen partijen met een gecentraliseerde (98,00) en een gespreide (96,06) kandidaatstellingsprocedure is dan nog groter.

Maar zoals wel vaker met kiesstelsels – de vroeg twintigste-eeuwse liberalen kunnen erover meepraten – blijkt hun werking soms opvallend tegenintuïtief. De hypothese dat de fractiecohesie kleiner is indien kandidaten persoonlijk campagne hebben moeten voeren om gekozen te worden, kan niet worden bevestigd. Gemiddeld genomen is de fractiecohesie in kandidaat-georiënteerde stelsels (94,23) weliswaar lager dan in stelsels waarin voorkeursstemmen minder (97,83) of geen (97,60) verschil maken voor de kans om gekozen te worden, maar de spreiding in

³⁶ Thomas Saalfeld, 'Professionalisation of Parliamentary Roles in Germany: An Aggregate-Level Analysis, 1949-94', in: Wolfgang Müller en Thomas Saalfeld (red.), *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, Londen/Portland (OR), 1997, pp. 32-54, p. 50.

³⁷ Sieberer, 'Party Unity in Parliamentary Democracies'. De landen die met een sterretje gemarkeerd zijn in tabel 5 zijn niet in deze analyse meegenomen.

kandidaat-georiënteerde stelsels is enorm. Zowel Finland als Denemarken, respectievelijk het land met de kleinste en de grootste fractiediscipline, valt in die groep. Dat persoonlijke verkiezingscampagnes de fractiecohesie ondermijnen kan dus niet worden hardgemaakt.

Een steekhoudend bezwaar tegen zulke internationale vergelijkingen is dat zuiver nationale eigenaardigheden een rol kunnen spelen en dat het moeilijk zo niet onmogelijk is om de invloed van het kiesstelsel te isoleren. Niettemin is het vaak de enige manier om vergelijkend politiek onderzoek te doen. Kiesstelsels zijn namelijk een lang leven beschoren door hun grote resistentie tegen maatschappelijke veranderingen. Ondanks de ingrijpende wijzigingen in het partijleven en het electoraat heeft Nederland al bijna een eeuw hetzelfde, regelmatig bekritiseerde kiesstelsel. Een vergelijking tussen de periode voor en na 1917 is, om de invloed van het kiesstelsel op de fractiecohesie te bepalen, dus niet erg zinvol.

Precies om die reden is Duitsland een interessant geval, omdat dat land een gemengd stelsel heeft. Grofweg de helft van de leden van de Bondsdag wordt gekozen in enkelvoudige districten en de andere helft via nationale gesloten partijlijsten. Als de hypothese klopt dat kandidaten met een persoonlijk bevochten mandaat zich onafhankelijker opstellen tegenover de fractieleiding, dan zouden de districtsvertegenwoordigers vaker van de partijlijn moeten afwijken dan de landelijk gekozen partijvertegenwoordigers. Dat was in de periode 1983-1994 niet het geval, integendeel.³⁸ Op basis van stemverklaringen komen de Duitse politologen Becker en Sieberer tot de opvallende conclusie dat 78,3 procent van de 824 districtsvertegenwoordigers nooit afweek van de partijlijn tegen 68,5 procent van de 835 landelijke afgevaardigden. De kans op een opstandige districts-kandidaat werd wel groter als hij slechts een zeer krappe verkiezingsoverwinning in zijn district had behaald, maar in zo'n 90 procent van de districten was het verschil in stemmen ten minste 5 procent. Duitse districtsverkiezingen worden zelden met slechts een paar stemmen verschil gewonnen.

Echter, ook in het geval van Duitsland staat de slotsom niet vast. Een soortgelijke exercitie, maar dan gebaseerd op hoofdelijke stemmingen tussen 2005 en 2009, leverde het resultaat op dat districtsvertegenwoordigers anderhalf keer vaker afwijkend hadden gestemd dan hun collega's van de landelijke lijst.³⁹ Tegen de verwachting in werd in maar één van de 265 begeleidende stemverklaringen expliciet verwezen naar het districtsbelang; de overige stemverklaringen refereerden allemaal aan de inhoud van het wetsvoorstel of aan bezwaren van grondwettelijke, internationaalrechtelijke of principiële aard. Kortom, het blijft onduidelijk of het kiesstelsel überhaupt invloed heeft en indien daar aanwijzingen voor zijn dan is het effect van die invloed door de tijd heen niet eenduidig.

³⁸ Michael Becher en Ulrich Sieberer, 'Discipline, Electoral Rules and Defection in the Bundestag, 1983-94', *German Politics* 17 (3), 2008, pp. 293-304, p. 294.

³⁹ Ulrich Sieberer, 'Behavioral consequences of mixed electoral systems: Deviating voting behavior of district and list MPs in the German Bundestag', *Electoral Studies* 29 (3), 2010, pp. 484-496.

Een andere interessante casus is Ierland, waar waarschijnlijk meer dan elders in Europa personen centraal staan. Het Ierse kiesstelsel is een meervoudig districtenstelsel met de zogeheten enkelvoudige overdraagbare stem. Kiezers nummeren de kandidaten in de volgorde van hun keuze en trekken zich daarbij niets van partijgrenzen aan: de kandidaat die hun tweede voorkeur krijgt, kan heel goed lid zijn van een andere partij dan de kandidaat van hun eerste voorkeur. Als een kiezer zijn eerste voorkeur heeft gegeven aan een kandidaat die of te weinig of reeds voldoende stemmen heeft om te worden verkozen, dan wordt de tweede voorkeur van die kiezer gehonoreerd. De 166 leden van de Ierse Dáil worden aldus gekozen in 40 districten die elk goed zijn voor drie, vier of vijf volksvertegenwoordigers. Grote partijen stellen vaak meer kandidaten per district, zodat er behalve concurrentie tussen politieke tegenstanders ook sprake is van intense strijd tussen partijgenoten. Die strijd maakt slachtoffers in eigen gelederen: tussen 1922 en 1997 raakte een derde van de zittende parlementsleden zijn zetel kwijt aan een partijgenoot. Het verbaast dus niet dat 4 op de 10 Ierse kiezers zeggen dat hun keuze in het stemhokje vooral wordt ingegeven door de persoonlijke eigenschappen van de kandidaat, terwijl slechts een vijfde tot een kwart aangeeft vooral te kiezen voor een partij.⁴⁰ Ter vergelijking: van de Nederlandse kiezers die in 2003 en 2006 op de lijsttrekker van een bepaalde partij stemden, zei driekwart dat primair te doen uit steun voor de partij.⁴¹

Ondanks het in theorie grote potentieel voor conflicten binnen de partij, kent Ierland een nagenoeg volmaakte fractiecohesie. Het Ierse kiesstelsel lijkt de ideale voedingsbodem voor parlementsleden die persoonlijk politiek gewin zoeken ten koste van de eenheid in hun fractie, maar tussen 1980 en 2010 kwam het slechts acht keer voor dat een lid afwijkend stemde en zeven keer dat een lid zich nadrukkelijk van stemming onthield.⁴² Dat is niet alleen bijzonder weinig in een door kandidaten gedomineerd kiesstelsel, maar des te opmerkelijker tegen de achtergrond van het eigenaardige Ierse partijlandschap. De twee traditioneel grote partijen (Fianna Fáil en Fine Gael) zijn in ideologisch opzicht zeer breed geschakeerd

⁴⁰ Shane Martin, 'Why electoral systems don't always matter: The impact of "mega-seats" on legislative behaviour in Ireland', *Party Politics* 18 (5), 2012, p. 9. In Nederland gebruikt de PvdA de overdraagbare stem voor de verkiezing van haar partijvoorzitter.

⁴¹ J.J.M. van Holsteyn en R.B. Andeweg, 'Niemand is groter dan de partij: Over de personalisering van de Nederlandse electorale politiek', in: DNPP, *Jaarboek 2006*, Groningen, 2008, pp. 105-134.

⁴² Martin, 'Why electoral systems don't always matter', p. 12. Martin stelt dat Ierse fractieleden gedisciplineerd worden door het vooruitzicht op belangrijke partijpolitieke en bestuurlijke functies. Door de zeer ingrijpende bezuinigingen die Ierland in ruil voor Europese financiële steun moet doorvoeren, wordt er de laatste jaren meer gemord in de Ierse parlementaire fracties. Alleen al in 2012 verloor de Labour Party, die deel uitmaakt van de coalitie, vijf fractieleden doordat zij tegen een regeringsvoorstel stemden. Dissidenten worden in Ierland doorgaans direct bestraft met uitstoting uit de fractie.

– anders gezegd: het ontbreekt beide aan een helder ideologisch profiel – waardoor er tussen leden van dezelfde fractie geen spontane, vanzelfsprekende cohesie bestaat over tal van politieke vraagstukken.

Roemenië behoort tot het selecte groepje landen dat in de recente geschiedenis is overgestapt op of afgestapt van een stelsel met veel kiezersinvloed op de personele samenstelling van het parlement. Achttien jaar lang kende Roemenië een proportioneel stelsel met gesloten lijsten, wat wil zeggen dat de kiezers geen invloed hadden op de personele samenstelling van het parlement. In 2008 werden voor het eerste enkelvoudige kiesdistricten gebruikt. Uit een vergelijking van dertien hoofdelijke stemmingen onder het oude en dertien onder het nieuwe stelsel bleek geen significant verschil in stemgedrag.⁴³ Hoe duurzaam die bevinding is, zal nog moeten blijken. Het aantal hoofdelijke stemmingen was beperkt, de wijziging is nog maar van recente datum en het partijstelsel, de politieke cultuur en de democratische traditie in Roemenië zijn fundamenteel anders dan in West-Europa. Hoe dan ook, voorlopig past de conclusie over Roemenië in het beeld dat de invloed van het kiesstelsel op de fractiecohesie niet moet worden overdreven.

7.7 Conclusie

In verkiezingstijd breekt in Nederland stevast een discussie los over de houdbaarheid van ons politieke systeem, waaraan voorstanders van een districtenstelsel van harte meedoen. Zij constateren (terecht) dat Nederlandse kiezers vrijwel geen invloed hebben op de persoonlijke samenstelling van de Tweede Kamer. Groot-Brittannië wordt door hen vaak als lichtend voorbeeld gezien, niet alleen omdat de verkiezingsuitslagen aldaar voor slechts één uitleg vatbaar zijn, maar ook vanwege de heersende mores in het parlement. Maar Roderik van Grieken, directeur van het Nederlands Debat Instituut en veelgevraagd politiek commentator, schetste in juni 2012 een wel erg rooskleurig beeld van de (parlementaire) democratie in Groot-Brittannië. Parlementsleden aldaar zouden zich weinig gelegen laten liggen aan de partijlijn, want zij weten dat zij voor hun herverkiezing primair afhankelijk zijn van de kiezers in hun district. Omdat zij een persoonlijk mandaat (nodig) hebben, zijn het bovendien uitstekende debaters en campagnevoerders. Het gevolg is dat Britse parlementsleden een goede band met hun kiezers onderhouden, hetgeen bevorderlijk is voor het vertrouwen in de democratie, aldus Van Grieken – en hij is bepaald niet de enige die zo redeneert.⁴⁴

Zouden de afgunst en bewondering die veel Nederlanders voelen als zij het gloedvolle Britse *Prime Minister's Question Time* in het Lagerhuis vergelijken met het doorgaans saaie vragen uur in de Tweede Kamer een blinde vlek opleveren

⁴³ Sergiu Gherghina en Mihail Chiru, 'Generating Dissent: Voting Loyalty in the Legislature under Different Electoral Systems' (paper gepresenteerd voor de European Consortium for Political Research – ECPR), Sankt Gallen, 2011.

⁴⁴ Roderik van Grieken, 'Machtspositie Kamerlid is ongepast door gebrek aan persoonlijk mandaat', 25 juni 2012 (www.volkskrant.nl). Zie ook het pleidooi van Marcel ten Hooven, *NRC Handelsblad*, 17 april 2010.

voor de feilen van het Britse kiesstelsel en de zwakke kanten van de Britse democratie? De voorgaande pagina's voeden de twijfel of een districtenstelsel inderdaad onafhankelijker parlementariërs oplevert en veel andere claims van voorstanders van een districtenstelsel zijn eenvoudig te weerleggen. De Eurobarometer laat keer op keer zien dat Britten structureel ontevredener zijn dan Nederlanders over de democratie in het algemeen en over het parlement, de politieke partijen en de regering in het bijzonder. Dat bij de laatste drie nationale verkiezingen ruim een derde (vergeleken met een kwart tot een vijfde in Nederland) van de Britse stemgerechtigden thuisbleef, komt dus niet omdat zij in hun sas zijn met de politieke gang van zaken. In de politicologische literatuur, die we in het derde hoofdstuk uitvoerig hebben aangehaald, is bovendien uitgebreid gedocumenteerd dat het kiesstelsel een van de grootste verklarende factoren is voor het niveau van politiek vertrouwen. Een proportioneel stelsel gaat samen met hoog vertrouwen, een meerderheidsstelsel met laag vertrouwen. Ook met de band tussen kiezers en gekozene valt het in Groot-Brittannië erg mee – of tegen. Vergelijkend onderzoek in dertig democratieën wees uit dat volksvertegenwoordigers in enkelvoudige districten wel wat vaker contact hadden met kiezers, maar dat hun naamsbekendheid niet groter was. Meer kiezers dan in alternatieve stelsels zeiden dat volksvertegenwoordigers niet weten wat gewone mensen bezighoudt.⁴⁵ Er is dus alle reden om aan te nemen dat de herinvoering van het districtenstelsel in Nederland een funest effect zou hebben op het politiek vertrouwen. Met de herverkiezingskansen van afgescheiden of uitgestoten politici is het in Groot-Brittannië ook niet best gesteld: van de 65 verkiesbare fractieverlaters tussen 1945 en 2005 werden er in totaal 21 herkozen, waarvan slechts een viertal als 'independent' of oprichter van een nieuwe partij.⁴⁶ Dat zijn er precies evenveel als in de beduidend kleinere Tweede Kamer: één voor de PPR, twee voor DS'70 en één voor de PVV. Ten slotte leiden politieke partijen, als ledenorganisaties, een zieltogend bestaan in Groot-Brittannië. Van het electoraat met een omvang van 44 miljoen was in 2005 1,3 procent lid van de drie grote partijen, bijna het laagste percentage in Europa.⁴⁷ Hoewel Nederland ook in de onderste regionen staat, zijn hier nog altijd tweemaal zoveel mensen lid van een politieke partij.

Trouwens, ook in inhoudelijk opzicht is *question time* niet altijd jaloersmakend. Veel 'vragen' die door partijgenoten van de premier worden gesteld, zouden we in Nederland bedenkelijk vinden omdat ze niet boven het niveau van zelffelicitering uitkomen. De afgevaardigde doet kond van een succesverhaal of tragedie in zijn kiesdistrict en vraagt of de premier wil delen in de blijdschap over een enorme buitenlandse investering; of de premier wil bevestigen dat onnodige bureaucratie moet worden afgeschaft; of de premier zijn dankbaarheid wil tonen jegens de

⁴⁵ John Curtice en W. Philips Shively, 'Who Represents Us Best? One Member or Many', in: Hans Dieter Klingemann, *The Comparative Study of Electoral Systems*, New York, 2009, pp. 171-192.

⁴⁶ Lucardie, Marchand en Voerman, 'Frictie in de fractie', pp. 85-86 en 143.

⁴⁷ Marshall, *Membership of UK political parties*, p. 11.

onvermoeibare hulpverleners tijdens overstromingen; of de premier het ook geen schande vindt dat de vakbonden willen staken tijdens de Olympische Spelen, enzovoort. Als Britse premiers deze verbale voorzetjes niet zo eloquent wisten af te maken, zou de banaliteit ervan snel gaan tegenstaan. Het zijn retorisch aantrekkelijke maar politiek ongevaarlijke onderonsjes tussen ‘right honourable friends’.

‘Even in the dulllest society you hear complaints of the dullness of Parliament’, schreef de Britse journalist Walter Bagehot in 1856. De Nederlandse Tweede Kamer is zonder twijfel saaier dan het Britse House of Commons. Maar, meende Bagehot, ‘dullness in parliamentary government is a test of its excellence, an indication of its success. The truth is, all the best business is a little dull.’⁴⁸

Ons parlement functioneert niet optimaal, maar de structuurveranderingen die sommigen aanbevelen, leiden vermoedelijk wel tot meer leven in de brouwerij maar niet tot een beter brouwsel. Van Hugenpoth overdreef met zijn stelling dat volksvertegenwoordigers ‘producten der kieswet’ zijn. Het beschikbare onderzoek naar het verband tussen kiesstelsels, politiek vertrouwen en rolopvattingen van volksvertegenwoordigers laat namelijk zien dat Nederland weinig te winnen heeft bij de invoering van een districtenstelsel. Tegelijkertijd onderstreept dat nog eens dat de manier waarop volksvertegenwoordigers invulling geven aan hun rol ook cultureel bepaald is: hoe in de fractiekamer met debat, tegenspraak en dissidenten wordt omgegaan verschilt van partij tot partij. Omdat tegenwoordig vrijwel alle parlementariërs gerekruteerd worden uit de partijgelederen is het goed om eens te kijken naar de interne werking van politieke partijen. Hoe staat het, in de reeds geciteerde woorden van Van Doorn, met de ‘georganiseerde inspraak en tegenspraak’ in de VVD?

⁴⁸ Walter Bagehot, ‘Dull Government’ (1856), opgenomen in: Gertrude Himmelfarb, *The Spirit of the Age: Victorian Essays*, New Haven/Londen, 2007, pp. 145-149, p. 145.

8 Partijvernieuwing: (de)centralisering en interne democratie

In het vorige hoofdstuk stond het denken en handelen van volksvertegenwoordigers centraal. We hebben gezien dat zij zich in de loop der tijd hebben geherpositioneerd ten opzichte van hun collega's, de kiezers en de partij. Samengevat zouden we kunnen zeggen dat hun politieke moraal allengs sterker is gevormd door de fractie waarvan zij deel uitmaken en minder door hun persoonlijke opvattingen. Liberalen kunnen dat betreuren, maar tegelijkertijd hoop putten uit het feit dat veel volksvertegenwoordigers tussentijdse bemoeienis van de kiezers (te denken valt aan opiniepeilingen en demonstraties) of van de partij(top) van de hand wijzen met een beroep op hun mandaat voor vier jaar.

Misschien zijn liberale politici tot nu toe wel iets te star in hun afwijzing van ledeninvloed op de fractielijn. We kunnen ons bijvoorbeeld goed voorstellen dat het regeerakkoord in het vervolg ook aan de leden van de VVD wordt voorgelegd. Bij de Partij van de Arbeid is dat al gebruikelijk. Het gaat te ver om een ledencongres als een aantasting van het democratisch mandaat van de fractie te bestempelen, want de facto heeft de fractie als gevolg van deelname aan een kabinet haar verkiezingsprogramma ingewisseld voor het regeerakkoord. Leden kunnen prima de vraag beantwoorden of zij in dat regeerakkoord voldoende terugzien van het verkiezingsprogramma dat zij formeel hebben vastgesteld. Loyaliteit aan een nieuw program vraagt om een nieuw mandaat. Na de totstandkoming van het kabinet-Rutte II heeft VVD-lid Jos Lubbers een motie met die strekking aan het VVD-congres voorgelegd, in Den Bosch op 24 november 2012, maar het congres verwierp zijn voorstel met 216 tegen 592 stemmen.¹ Enkele weken later pleitte VVD-Kamerlid Mark Verheijen echter publiekelijk voor een vorm van ledeninvloed, direct na de totstandkoming van een regeerakkoord, al wees hij een bindende ledenraadpleging af.² Na enkele maanden beraad bleek het voorstel van het hoofdbestuur te bestaan uit het organiseren van regionale bijeenkomsten waarop toekomstige regeerakkoorden worden toegelicht voor leden en niet-leden. 'De terugkoppeling aan alleen de leden van de VVD' achtte het hoofdbestuur onvoldoende, want de fractie ontleent haar democratisch mandaat ook aan haar kiezers.³ Zoals hierboven betoogd, is dat naar onze mening een onvoldoende zwaarwegend argument om extra invloed van de leden af te wijzen, vooral ook omdat

¹ *Algemeen Dagblad*, 26 november 2012. Staatsrechtelijk hoeft een fractie zich niets van het regeerakkoord aan te trekken, maar dat is geen goed argument om ledeninvloed op kabinetsdeelname af te wijzen. Staatsrechtelijk zijn Kamerleden namelijk evenmin gebonden aan het verkiezingsprogramma waarop zij gekozen zijn.

² TROS Kamerbreed, Radio 1, 29 december 2012.

³ VVD, *Voorstel ledenbetrokkenheid coalitievorming*, behandeld op de 135e Algemene Vergadering (24 en 25 mei 2013).

de (door de leden op 25 mei 2013 verworpen) ‘terugkoppeling’ weinig meer leek voor te gaan stellen dan een serie uitlegssessies in de provincie. Zelfs een (vrijblijvend) ledenadvies werd een brug te ver geacht. Een ander voorstel, vervat in een aangenomen motie van de kamercentrale Zuid-Holland Noord, wil de leden – en alleen de leden – via de gebruikelijke kanalen (zoals de Algemene Ledenvergadering) bij de coalitievorming betrekken, maar rept niet over een bindende uitspraak van de congresserende leden, hoewel uit de mondelinge toelichting bleek dat de indieners geen bindende uitspraak wensten. Wij vrezen dat vrijblijvende consultatie of een niet-bindend ledenadvies het risico op frictie en teleurstelling kan vergroten. Kan de fractie werkelijk een eventueel negatief advies van de partijleden over een toekomstig regeerakkoord negeren zonder schadelijke gevolgen voor zowel de fractie als de partij? Als de VVD in de toekomst toch besluit dat de leden zich mogen uitspreken over het regeerakkoord dan doet de partij er naar onze mening verstandig aan die uitspraak als bindend te beschouwen. Onder de fractie en het partijbestuur zal die procedure aanvankelijk wat nervositeit veroorzaken, maar de leiding van een liberale partij mag laten zien dat zij vertrouwen heeft in het oordeelsvermogen van haar leden. Soms kan men alleen vertrouwen krijgen als men toont vertrouwen te hebben. Los daarvan groeit de aantrekkelijkheid van het lidmaatschap van een partij als de leden reële invloed kunnen uitoefenen. Zeker nu het de VVD qua ledenaantal niet echt voor de wind gaat, is dat een overweging die aandacht verdient.

We schreven hierboven met opzet ‘tussentijdse bemoeienis’ van partijleden en kiezers met de fractielijn, want op gezette tijden – voor en tijdens verkiezingen – zijn kiezers en de partijleden natuurlijk wel aan zet. Eerder in dit geschrift hebben we geconstateerd dat politieke partijen een monopolie hebben verworven op de rekrutering en selectie van kandidaten voor openbare functies. Partijen zijn echter geen monolieten: het zijn gelaagde organisaties die allemaal hun eigen huisregels hebben. Sinds een jaar of tien staat de wijze waarop Nederlandse partijen intern functioneren volop in de belangstelling en er is bij veel partijen formeel redelijk wat veranderd. In het onderstaande bekijken we hoe de verhoudingen binnen de VVD, als ledenorganisatie, zijn gewijzigd en of het gewone VVD-lid inderdaad meer invloed heeft gekregen op bijvoorbeeld de koers van de partij en de kandidatenlijst voor verkiezingen van de Tweede Kamer. Als gezegd is de rekrutering en selectie van kandidaten een belangrijke, zo niet de belangrijkste functie van politieke partijen, maar het is binnen een vereniging met leden – en zeker binnen een atypische vereniging als een politieke partij – niet om het even wie er aan de touwtjes trekt. Omdat de emancipatoire en informatieve invloeden van een politieke partij op de leden naar de achtergrond zijn verdrongen door de algehele maatschappelijke modernisering is het logisch om te verwachten dat partijleden zich meer dan voorheen (willen) bemoeien met de koers van de partij en met de kandidaten die namens de partij openbare ambten vervullen. De moderne politieke partij draait immers om individuen en ideeën.

Vervolgens werpen we in het volgende hoofdstuk de vraag op hoeveel invloed

de kiezer dient te hebben op de personele samenstelling van het parlement. Mag de kiezer, nadat de partij van zijn voorkeur op meer of minder democratische wijze een kandidatenlijst heeft opgesteld, zich ook nog uitspreken over de personen die namens de partij zitting nemen in het parlement of is zijn stem eerst en vooral bedoeld om de relatieve omvang van de fracties in het parlement te bepalen?

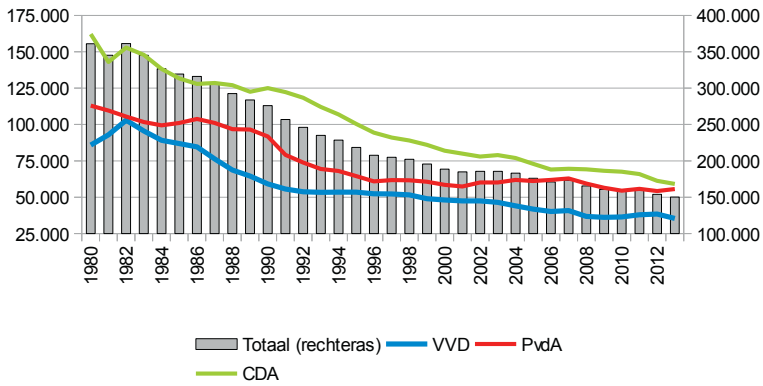
8.1 Voortgaand ledenverlies van de traditionele partijen

In het derde hoofdstuk stonden we kort stil bij twee klassieke vormen van politieke participatie: stemmen tijdens verkiezingen en het lidmaatschap van een politieke partij. Dat minder mensen de gang naar de stembus maken en nog maar een paar procent van de bevolking lid is van een politieke partij baart sommige waarnemers grote zorgen. Er zijn echter geen aanwijzingen voor grootschalige politieke apathie onder de bevolking. Hoewel beide vormen van politieke participatie in de loop der tijd minder populair zijn geworden, is de opkomst bij Nederlandse parlementsverkiezingen in Europees perspectief aan de hoge kant. Ook lijkt midden jaren negentig het dieptepunt te zijn bereikt wat het gezamenlijke ledental van politieke partijen betreft. Sindsdien schommelt het ledental rond de 300.000. Politieke partijen zijn niet de enige maatschappelijke organisaties die ledenverlies hebben geleden. Ook kerkgenootschappen, vakbonden en omroepen hebben te maken met afkalvende ledenbestanden, volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau allemaal voorbeelden van organisaties met traditioneel sterke 'onderlinge contacten binnen een verenigingsleven'. De ledenwinst zit vooral bij organisaties die gekenmerkt worden door 'minder of zelfs geen enkel direct contact tussen de aangesloten'.⁴

De stabiliteit van het gezamenlijke ledenaantal van de politieke partijen is echter bedrieglijk. Enkele afzonderlijke politieke partijen zouden zich wel degelijk zorgen kunnen maken over voortgaand ledenverlies. Als de cijfers worden uitgesplitst naar politieke partij blijkt namelijk dat achter het stabiele totaal aan partijleden twee divergerende ontwikkelingen schuilgaan. We laten in de onderstaande figuren de trend zien vanaf de jaren tachtig, toen de ledentallen even piekten na de dramatische ledenafname in de jaren zestig die bijna geheel op het conto van de later in het CDA opgegangene Katholieke Volkspartij kan worden geschreven. De figuren 13 en 14 maken duidelijk dat het ledenverlies van de traditionele partijen gestaag is doorgegaan maar is gecompenseerd door de forse ledengroei van kleine partijen vanaf de jaren negentig. In 1980 hadden VVD, PvdA en CDA gezamenlijk ruim 360.000 leden; tegen het einde van de eeuw was het aantal gedaald tot net onder 200.000 en op 1 januari 2013 stond de teller voor dit drietal partijen op 150.052 leden. Dat is zo'n 10 procent minder dan het gecombineerde ledental (165.057) van de kleinere, overwegend jonge partijen.

⁴ SCP, *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* (Civil society en vrijwilligerswerk IV), Den Haag, 2005, p. 20.

Figuur 13
Leden aantallen van VVD, PvdA en CDA sinds 1980



Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (www.dnpp.nl).

Deze divergentie in ledentallen is des te opmerkelijker, of zorgelijker, als bedacht wordt dat als gevolg van verkiezingen op lokaal en regionaal niveau het merendeel van de politieke functies (nog) wordt bekleed door mensen die lid zijn van de VVD, het CDA of de PvdA. Het gezamenlijke ledental van alle politieke partijen mag dan vrij stabiel zijn, maar tijdens verkiezingen verdelen de kiezers de bestuurlijke en politieke functies natuurlijk niet naar rato van de ledentallen over de partijen. De gecombineerde electorale kracht van de drie traditionele partijen is verhoudingsgewijs nog altijd veel groter dan hun gecombineerde ledenbestand. In de praktijk worden de mensen die die functies bekleden dus gerekruteerd uit een slinkend reservoir.

Van dat reservoir is slechts een klein deel werkelijk actief voor de partij. In 1999 zei 64 procent van de VVD-leden geen enkele tijd aan de partij te besteden en slechts 20 procent gaf aan vijf uur of meer per maand in de partij te steken. Een vergelijkbaar onderzoek dat in 2008 werd gehouden leerde dat dit patroon zich ook onder de leden van de PvdA en het CDA aftekent en door de tijd constant is.⁵ Driekwart gaf te kennen '(vrijwel) niet' tot 'niet zo' actief te zijn en maar 12 procent was voorstander van missiewerk voor de partij onder vrienden en familie. De respons lag vrij laag (44 procent) en het is gokken of de non-respondenten een dwarsdoorsnede van de VVD vormen: sommigen hadden het misschien te druk met de partij om aan de enquête deel te nemen, terwijl anderen zichzelf als zo inactief beschouwden dat ze dachten dat het zinloos was om de vragenlijst in te vullen.

Politieke functies

Alleen al op lokaal niveau zijn er vele duizenden politieke functies. In 2010 werden de 430 gemeenten die Nederland rijk is bestuurd door 9356 raadsleden, 1501 wethouders en uiteraard 430 burgemeesters. Van de burgemeesters behoort een derde tot het CDA, een kwart tot de VVD en een kwart tot de PvdA; zij leveren tevens 56 procent van alle wethouders.¹ In de gemeenteraad zijn zij minder dominant door de grote aanwezigheid van lokale partijen, maar bezetten nog altijd 4214 zetels. We hebben het dan nog niet gehad over de leden die als secretaris,

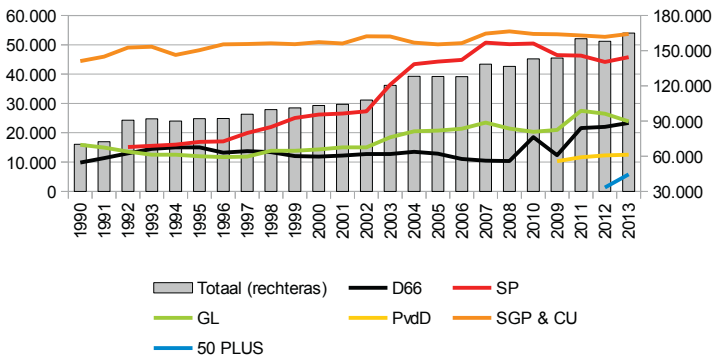
voorzitter, penningmeester of anderszins actief zijn in een van de vele honderden lokale afdelingen. Al deze functies worden vervuld door een harde kern van partijleden. Het rekruteringsprobleem van politieke partijen wordt in de toekomst wellicht minder nijpend, niet omdat zij hun ledenbestand hebben weten te versterken, maar als de aangekondigde schaalvergroting van gemeenten doorgang vindt.

¹ *Basisgegevens burgemeesters 1998-2010*, *Basisgegevens gemeenten 2012*, *Basisgegevens raadsleden 1998-2010* en *Basisgegevens wethouders 1998-2010* (www.decentraalbestuur.nl).

⁵ Joop van Holsteyn en Ruud Koole, 'Georganiseerd liberalisme. Enkele bevindingen van een onderzoek onder VVD-leden', *Liberaal Reveil* 41 (1), 2002, pp. 7-18, pp. 11-12; Josje den Ridder, Joop van Holsteyn en Ruud Koole, 'Partijen in spagaat? Eensgezindheid en meningsverschillen onder leden van Nederlandse politieke partijen', *Res Publica* 52 (1), 2010, pp. 199-227, p. 207.

Met uitzondering van de SP (in positieve zin) en het CDA (in negatieve zin) lijkt er over een langere periode geen relatie te bestaan tussen de electorale omvang van een partij en de grootte van haar ledenbestand. Dat verbaast toch. Op zijn minst zou een lichte ledenaanwas verwacht mogen worden bij partijen die een aantal keren achtereenvolgens succes hebben geboekt bij verkiezingen. Dat de kleine partijen

Figuur 14
Ledenaantallen overige partijen



Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (www.dnpp.nl). De ledentallen van de ChristenUnie en de SGP ontlopen elkaar weinig.

sinds de jaren negentig hun gezamenlijke ledenaantal hebben weten te verdubbelen duidt erop dat een deel van de Nederlandse bevolking wel degelijk is te porren voor politiek activisme, ook al stelt dat in veel gevallen niet meer voor dan de afdracht van de contributie. Een deel van deze aanwas zal ongetwijfeld afkomstig zijn van de gevestigde politieke partijen, maar dat kan onmogelijk een afdoende verklaring zijn voor de krimp respectievelijk groei van politieke partijen.

Kunnen krimpende partijen iets leren van de ledenaanwas van de SP? Ongetwijfeld. De marketing van die partij is professioneel, met pakkende slogans, opmerkelijke campagnespotsjes en een veelvuldig bekroonde website. Met Jan Marijnissen heeft de partij een voorzitter die qua naamsbekendheid en politieke ervaring alle andere partijvoorzitters overvleugelt en die via boeken, interviews en artikelen regelmatig van zich laat horen, ook over onderwerpen die niet direct met partijpolitiek te maken hebben. Daarin is tevens een bezwaar gelegen tegen overname van het SP-model: de grens tussen fractie en ledenorganisatie is erg vaag. Marijnissen werd in 1988 partijvoorzitter en bleef dat toen hij in 1994 fractieleider in de Tweede Kamer werd. Anders dan bij de PvdA en de VVD staan fractie en partij nooit tegenover elkaar. Daar is ook minder aanleiding toe, want als voortdurende oppositiepartij heeft de SP op landelijk niveau nog geen vervelende compromissen hoeven te sluiten, maar het zegt ook wat over de hiërarchi-

sche partijcultuur en de ruimte voor intern debat. Daarnaast heeft de SP baat bij het feit dat het eenvoudiger is om tegenstanders dan voorstanders te mobiliseren. Niemand gaat de straat op of sluit zich aan bij een politieke partij omdat hij voor marktwerking in de zorg is. De *laissez faire* kijk van liberalen op de economie maakt het voor hen onmogelijk om politiek voordeel te halen uit een bedrijfsfaillissement of 'vijandige' buitenlandse overname.

Wat verder verbaast aan het dramatische ledenverlies van de grote partijen is dat het niet de voornaamste aanleiding is geweest om het interne functioneren van de partij grondig op de schop te nemen. De jaren tachtig en begin jaren negentig waren voor het CDA, de PvdA en de VVD qua ledenontwikkeling een ronduit rampzalige periode, maar die partijen zagen daarin geen reden om bijvoorbeeld de positie van de massaal deserterende partijleden te versterken. Het was niet zo dat partijen de leegloop stoïcijns gadesloegen en helemaal niets ondernamen. Er werd nagedacht over partijvernieuwing en wel langs de twee lijnen die ook vandaag de dag nog dominant zijn: de *structuur* van de partij moest veranderen om de afstand tussen de partijtopy en het gewone lid te verkleinen en om aanstormend talent te identificeren en benutten; daarnaast moest de *cultuur* in de partij debat mogelijk maken en nieuwe leden het gevoel geven dat ze werkelijk welkom zijn.⁶ Een structuurhervorming binnen de VVD bestond eruit dat in 1988 de voorzitters van de zeventien kamercentrales uit het hoofdbestuur verdwenen. Wat later boetten ook bij het CDA de regionale vertegenwoordigers in aan invloed. Partijen trachtten ook nieuwe leden te werven, soms langs onconventionele weg. CDA-voorzitter Van Velzen wakte in 1988 verwondering bij de Rijksvoorlichtingsdienst, de VVD en de PvdA en ongenoegen bij kleine politieke partijen toen hij met het voorstel kwam voor een gezamenlijke ledenwerfcampagne ten behoeve van de grote drie via Postbus 51.⁷ In datzelfde jaar omhelsde de partijraad van de PvdA de doelstelling om binnen vier jaar te groeien naar 120.000 leden.⁸ De partij was opgeschrikt omdat het ledenbestand onder de psychologische grens van 100.000 was geraakt, maar kon toen niet bevroeden dat de grootste krimp nog moest beginnen. In de daarop volgende vier jaar zou zij maar liefst een kwart van haar leden verliezen. Dat hakte er ook in financieel opzicht flink in, want de drie partijen waren voor zo'n tachtig procent van hun inkomsten afhankelijk van contributiebetalingen.

8.2 De VVD op de schop

De besturen van veel verenigingen zouden door dergelijk massaal ledenverlies tot krachtig ingrijpen worden gedwongen, maar in het geval van politieke partijen is stevast een daverende verkiezingsnederlaag nodig om tot echt forse veranderingen

⁶ A.M. van der Kooij, 'Gevonden: enthousiaste partijleden. Partijvernieuwing op landelijk en lokaal niveau in de jaren negentig', in: DNPP, *Jaarboek 1997*, Groningen, 1998, pp. 196-218.

⁷ *Limburgsch Dagblad*, 25 februari 1988.

⁸ R. Hillebrand en M.L. Zielonka-Goei, 'In het belang van de partij: lidmaatschap en participatie', in: DNPP, *Jaarboek 1989*, Groningen, 1990, pp. 92-117.

gen te komen. De eerste politieke aardverschuiving vond plaats in 1994, toen het CDA terugviel van 54 naar 34 zetels in de Tweede Kamer; de tweede was in 2002, toen de PvdA 22 van de 45 zetels verloor en de VVD 14 van de 38.

Het is na tien jaar vol roerige partijcongressen en ledenraadplegingen nauwelijks voorstelbaar dat de leden van de grote politieke partijen tot 2003 zelfs in theorie geen tot nauwelijks directe invloed hadden op de kandidatenlijst, het verkiezingsprogramma en de keuze voor sleutelfiguren als de partijvoorzitter en de lijsttrekker. In het stelsel dat de VVD tot dan toe gebruikte, werd de kandidatenlijst op getrapte wijze vastgesteld. Het hoofdbestuur, waarin tot eind jaren tachtig de kamercentrales hun vertegenwoordigers hadden zitten, stuurde zijn conceptkandidatenlijst naar de afdelingen, die de volgorde van de kandidaten naar believen herschikten. Lang niet alle afdelingen belegden trouwens een vergadering over de lijst. In 1986, bijvoorbeeld, wijdde 60 procent van de VVD-afdelingen een bijeenkomst aan de lijstvolgorde waaraan naar schatting zo'n 9 procent van alle VVD-leden deelnam.⁹ De kamercentrales berekenden vervolgens het gewogen gemiddelde van de door hun afdelingen al dan niet gewijzigde kandidatenlijsten en communiceerden de uitslag naar het hoofdbestuur. Op zijn beurt stelde dat de nationale conceptkandidatenlijst vast, die in een Algemene Vergadering werd voorgelegd waarin tot 2003 de vertegenwoordigers van de kamercentrales een belangrijke functie vervulden.

In de maanden na het enorme zetelverlies van 15 mei 2002 klonk in woord en geschrift de roep om democratisering binnen de VVD steeds luider.¹⁰ Er werden diverse werkgroepen en commissies ingesteld en mede op basis daarvan kwam het hoofdbestuur in oktober 2002 met de notitie *Minder partij, meer maatschappij*. Daarin schreef het bestuur dat 'de partijprocedure op de helling' moest teneinde de leden van de VVD nauwer te betrekken bij de kandidaatstelling en de kandidaatkeuze: 'De leden van de VVD moeten uiteindelijk het laatste woord hebben over de kandidaatstelling en de kandidaatkeuze. De lijsttrekker is van de gehele partij en niet alleen van de fractie. Tweede-Kamerleden dienen ook een eigen profiel naar het electoraat te ontwikkelen en moeten zo weinig mogelijk in een afhankelijkheidsrelatie met de fractievoorzitter verkeren.' De hervormingsdrift van het hoofdbestuur diende nadrukkelijk ook een electoraal doel, want de nieuwe wijze van kandidaatstelling zou hopelijk 'meer aansprekende en betere volksvertegenwoordigers' opleveren, die ook afzonderlijk kiezers voor de VVD weten te

⁹ Ibidem, p. 113. Van de leden van het CDA en de PvdA nam respectievelijk 16 en 6 procent deel aan een afdelingsvergadering over de ontwerpkandidatenlijst. Van de D66-leden retourneerde 36 procent het formulier met een ontwerpkandidatenlijst.

¹⁰ Drie jonge VVD'ers publiceerden het pamflet *Verandering, Vernieuwing en Democratisering*, Edwin van de Haar en Joshua Livestro deden *Helder liberaal en duidelijk rechts* verschijnen, Hans Wiegel en de kamercentralevoorzitters riepen op tot verjonging van de fractie, en de VVD hield een viertal evaluatiebijeenkomsten waarop leden hun ongenoegen konden uiten. J. Hippe, P. Lucardie en G. Voerman, 'Kroniek 2002. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2002', in: DNPP, *Jaarboek 2002*, Groningen, 2004, pp. 18-180, pp. 166-180.

winnen. Tevens hoorden partijleden meer invloed te krijgen op de volgorde van kandidaten op de lijst. Ook werd de wat cryptische aanbeveling gedaan dat kandidaten ‘daadwerkelijk komen uit de doelgroepen waaruit de VVD-kiezers komen’.

Als belangrijkste structurele vernieuwing stelde het bestuur voor het principe *one man, one vote* door te voeren. Als om het nieuwe egalitarisme in de VVD te onderstrepen, werd voorgesteld de ‘Algemene Vergadering’ te herdopen tot ‘Algemene Ledenvergadering’. Het verkiezingsprogramma werd echter niet aan directe ledeninvloed blootgesteld, want dat zou de ongezonde belangstelling van belangengroepen kunnen trekken. Hun achterban zou massaal lid van de VVD kunnen worden en vervolgens onwelgevallige wijzigingen in het programma kunnen aanbrengen. De VVD-leden konden hun opvattingen als vanouds in de afdelingsvergaderingen kenbaar blijven maken, alsook via het internet (net als niet-leden uiteraard) waarna de afgevaardigden ‘zonder last, naar vrije overtuiging’ hun stem uitbrachten (één stem voor elke 50 leden). Zij zouden dus niet gehouden zijn aan de opvattingen van de leden in hun afdeling.

De voorgestelde wijzigingen konden alleen worden doorgevoerd met instemming van de algemene vergadering, waar op dat moment de afgevaardigden van de kamercentrales een hoofdrol vervulden. Een grote minderheid van hen was niet zo gecharmeerd van directe ledeninvloed en slaagde er bijna in de invoering van *one man, one vote* te torpederen. Ondanks hun verzet werd de interne democratisering doorgezet. Deze was zelfs radicaler dan het hoofdbestuur aanvankelijk had voorgesteld. Niet alleen kregen gewone leden – en niet uitsluitend afgevaardigden – het recht te stemmen op kandidaten voor politieke sleutelfuncties, maar ze konden zich in het vervolg ook uitspreken over het verkiezingsprogramma. Ten slotte werd de commissie-Van Zanen ingesteld om te onderzoeken hoe de VVD zich kon transformeren tot een partij waarin debat wordt aangemoedigd in plaats van vermeden. In september 2003 publiceerde zij het rapport *Idee voor structuur. De VVD op weg naar een ideeën- en debatpartij*, waarin een lofzang op debat in de partij werd geheven maar de concretisering aan het hoofdbestuur werd overgelaten.

8.3 Ledeninvloed op kandidatenlijsten en verkiezingsprogramma's van de VVD

Hoe heeft de partijvernieuwing in de praktijk uitgepakt? Is het gewone VVD-lid op een voetstuk komen te staan? Is de machtsbalans tussen partijtopy en partijleden inderdaad verschoven in het voordeel van de laatsten? Is de VVD, om de commissie-Van Zanen te citeren, een ‘swingende, vitale en leuke partij’ geworden?

Het is niet eenvoudig daar een definitief antwoord op te geven, want invloed laat zich moeilijk meten. De partijvernieuwing had tot doel de leden (meer) zeggenschap te geven over de lijsttrekker, de volgorde van kandidaten op de lijst en het verkiezingsprogramma. Wat de lijsttrekkersverkiezingen betreft, kunnen we vaststellen dat de modernisering goed heeft uitgepakt. Ondanks de onfortuinlijke en lange nasleep van de tweestrijd tussen Rutte en Verdonk in 2006

en de recente verwikkelingen bij GroenLinks zijn lijsttrekkersverkiezingen een welkome vernieuwing. De lijsttrekker is het gezicht van de partij en voordat hij namens de partij de kiezers om een mandaat vraagt is het goed dat hij eerst van de partijleden een mandaat krijgt. De verkiezing van Wouter Bos (PvdA), Sybrandt van Haarsma-Buma (CDA) en Diederik Samsom (PvdA) tot lijsttrekker dan wel fractievoorzitter toont aan dat de zoektocht naar brede steun in de eigen partij niet ten koste hoeft te gaan van eenheid in de partij. Dit drietal versloeg diverse concurrenten binnen hun partij zonder dat hun positie daardoor verzwakt werd; integendeel, de interne verkiezing stoomde hen klaar voor de strijd om de gunst van de kiezer.

Een evaluatie van de ledeninvloed op het (concept)verkiezingsprogramma en de (concept)kandidatenlijst is ingewikkelder. Omdat beide nog altijd in kleine kring worden opgesteld, kunnen wijzigingen op het conceptprogramma en de advieslijst na consultatie van de leden worden uitgelegd als een indicator van ledeninvloed.

Van 13 tot en met 27 juni 2012 bracht 16,2 procent van de kiesgerechtigde VVD-leden zijn stem per telefoon of internet uit over de advieslijst voor de Tweede Kamerverkiezingen. Dit leidde niet tot een andere kandidatenvolgorde. Dat de definitieve kandidatenlijst naderhand op één punt afweek van de advieslijst kwam niet door de leden, maar omdat Charlie Aptroot (plaats 9) zich terugtrok om burgemeester van Zoetermeer te kunnen worden. In januari 2011 hadden de leden (17 procent) de advieslijst voor de Eerste Kamer eveneens ongewijzigd bekrachtigd. In april 2010 gaf 19,2 procent van de leden zijn goedkeuring aan de door het hoofdbestuur opgestelde kandidatenlijst voor de parlementsverkiezingen in dat jaar. Ook de advieslijst voor het Europees Parlement kwam eind 2008 ongeschonden door de ledenraadpleging waaraan 20,2 procent van de leden deelnam. In 2006 brachten de leden (deelname 20 procent) één wijziging aan in de advieslijst voor de Tweede Kamerverkiezingen: Laetitia Griffith werd door hen omhooggeduwd van de negende naar de vijfde plaats. Aan de stemming in 2003 over de kandidatenlijst voor het Europees Parlement nam 12,8 procent deel. Deze allereerste raadpleging over de kandidatenlijst was de enige keer dat de leden de kandidatenvolgorde substantieel wijzigden.¹¹ In 2005 nam 13,5 procent de moeite om te stemmen over de voorzitter (Jan van Zanen) van hun vereniging. Meer belangstelling trokken de verkiezing van de lijsttrekker in 2006 (73,8 procent) en de partijvoorzitter in 2008 (42 procent).¹² Bij ontstentenis van tegenkandidaten

¹¹ De belangrijkste wijzigingen: Jan Mulder steeg van plaats negen naar twee, Toine Manders steeg van vier naar drie, Jeanine Hennis-Plasschaert daalde van twee naar vier en Oussama Cherribi steeg van negentien naar tien. Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, 'Kroniek 2003. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2003', in DNPP, *Jaarboek 2003*, Groningen, 2004, pp. 15-137, pp. 133-134.

¹² De cijfers zijn afkomstig van de VVD-website en uit Voerman en Van Dijk, "Van kiesvereniging tot moderne politieke partij".

kon de aanstelling van partijvoorzitter Benk Korthals in 2011 plaatsvinden zonder voorafgaande ledenraadpleging.

Aan de vooravond van de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 wees *NRC Handelsblad* op het gevaar dat de met zorg samengestelde advieslijsten 'bij een ledenraadpleging danig in de war geschopt' kunnen worden, met grote gevolgen voor het functioneren van de uiteindelijke fractie.¹³ Achteraf blijkt die vrees, in ieder geval wat de VVD betreft, volkomen ongefundeerd. Dat mag nauwelijks een verrassing heten, want de byzantijnse regels betreffende de vaststelling van de kandidatenvolgorde vormen feitelijk een garantie dat de conceptkandidatenlijsten van de VVD ongeschonden door de ledenraadplegingen zullen komen. Alleen als leden op grote schaal hun gecoördineerde stemgewicht achter bepaalde kandidaten gooien, is er een redelijk kans om de lijst te doorbreken. In de praktijk kan in onderonsjes kandidaten een bepaalde plaats op de lijst worden beloofd nog voordat de leden de kans hebben gehad zich daarover uit te spreken. In 2006 zei kandidaat-lijsttrekker Rita Verdonk: 'Als ik verlies van Rutte, accepteer ik de tweede plaats op de lijst' en ook Rutte was daartoe bereid mocht hij van Verdonk verliezen.¹⁴ En hoe vaak komt het niet voor dat mensen verongelijkt laten weten dat ze van de kandidatenlijst gehaald willen worden omdat zij de hun toebedeelde plaats te laag vinden? Kennelijk is de invloed van de leden zo gering dat ze de uitkomst van de ledenraadpleging niet willen afwachten.

Dat moet en kan anders. Wij stellen voor dat de VVD, in navolging van D66, de stemprocedure democratiseert en vereenvoudigt. Onder de nieuwe regels nummeren de partijleden de kandidaten in de door hen gewenste volgorde. Als een lid wil dat, op een advieslijst met bijvoorbeeld 50 kandidaten (51 inclusief lijsttrekker), kandidaat G direct onder de in een aparte verkiezing gekozen lijsttrekker komt te staan op de definitieve lijst, dan kent hij de waarde van 50 punten toe aan die kandidaat; de waarde 49 gaat naar de tweede kandidaat (zeg kandidaat B) van zijn voorkeur; 48 punten voor de derde kandidaat (de heer of mevrouw F), enzovoort, totdat het lid 1 punt toekent aan de kandidaat die naar zijn mening onderaan de lijst thuishoort of stopt met het toewijzen van punten zodra hij geen geïnformeerde keuze meer kan maken. De uitslag is dan eenvoudig vast te stellen. De kandidaat met de meeste punten verkrijgt de tweede positie op de definitieve lijst, direct achter de lijsttrekker, en de kandidaat met de minste punten wordt op plaats 51 gezet.

Tegen bovenstaande methode kan worden ingebracht dat de toekomstige fractie, rekening houdend met de opiniepeilingen, na het tellen van de punten van een heel andere samenstelling is dan de partijtop zich van tevoren had voorgesteld. Dat is een valide argument, al is het niet waarschijnlijk dat zo'n situatie zich snel zal voordoen. D66 werkt al sinds jaar en dag met dat systeem en voor zover wij weten levert dat geen ontwrichte fracties op. Desondanks is het redelijk dat het hoofdbestuur het recht krijgt om per blok van tien plaatsen twee plaatsen op te

¹³ *NRC Handelsblad*, 12 augustus 2006.

¹⁴ *Trouw*, 22 april 2006.

vullen met kandidaten die naar zijn mening te laag op de lijst dan wel op een onverkiesbare plaats zijn gezet. Op die wijze kan het hoofdbestuur verzekeren dat een aantal onmisbaar geachte kandidaat-Kamerleden voor de fractie behouden blijft. Ten overvloede: het succes van het door ons voorgestane systeem hangt niet af van het aantal veranderingen dat gewone partijleden kunnen aanbrengen op de conceptlijst. Waar het om draait is dat de ledenraadpleging transparant en begrijpelijk wordt. Hopelijk zal dat er tevens toe leiden dat meer partijleden deelnemen aan de ledenraadpleging. Dat al jaren hooguit 20 procent van de VVD-leden zich bekommert om de conceptlijst, geeft te denken, al gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat de deelname van D66-leden niet opzienbarend hoger is.¹⁵ In 2006 en 2010 bleef de opkomst steken op 31 procent; in 2012 stemden slechts 5588 van de 21.946 leden over de kandidatenlijst.

Als we de aandacht verleggen van personen naar zaken, dan rijst de vraag hoe ver de invloed van leden op de totstandkoming van het verkiezingsprogramma reikt. Een onvolmaakte maatstaf is door te kijken naar het aantal (aangenomen) amendementen op het conceptprogramma. Op het conceptprogramma voor 2012 werden door de partijcommissies, kamercentrales en afdelingen – na het samenvoegen van vrijwel identieke amendementen – 638 voorstellen tot herziening ingediend, waarvan er 411 een inhoudelijk (dat wil zeggen: niet-redactioneel) karakter hadden. De amendementen werden door het hoofdbestuur van commentaar en stemadvies voorzien. Dat luidde 112 keer ‘strekking overnemen’, 212 keer ‘overnemen’ en 315 keer ‘ontraden’.

Zuiver numeriek is er dus een evenwicht tussen amendementen die worden aanbevolen en ontraden, maar inhoudelijk slaat de balans door in het voordeel van de wijzigingen van redactionele aard. De amendementen die het hoofdbestuur wilde overnemen betroffen vaak ongevaarlijke aanvullingen, nuttige toelichtingen of ronduit onbenulligheden, zoals het vervangen van ‘verdergaan’ door ‘verder gaan’ of ‘stabiliteit rond de euro’ door ‘stabiliteit rond de Eurozone’. Nu kan het hoofdbestuur niet worden kwalijk genomen dat het pal staat voor de inhoud van het conceptprogramma, want het was nauw betrokken bij de opstelling daarvan. Minder fraai is dat de VVD-leden op het verkiezingscongres maar beperkt de mogelijkheid hebben om zich over de amendementen uit te spreken. De amendementen worden eerst in acht parallele themasessies behandeld, dus leden moeten kiezen of ze naar een sessie over de woningmarkt of de overheidsfinanciën gaan. Van de 638 amendementen kwamen er slechts vier door de mangel van deze sessies. Dat werd door sommige VVD’ers in de sociale media gevierd als blijk van de doortastende wijze waarop de sessies werden gerund, maar de boom der democratie herkent men zelden aan de vruchten van voortvarendheid. De vier overgebleven amendementen werden in de plenaire vergadering ingebracht: één amendement werd nog voor de stemming door de afdeling ingetrokken en de

¹⁵ De cijfers zijn afkomstig uit de processen-verbaal van de Landelijke Verkiezingscommissie van D66 (www.d66.nl).

overige drie werden op advies van het hoofdbestuur door de gezamenlijke leden verworpen. ‘Gezamenlijke leden’ slaat op leden die, in het bezit van ten hoogste twee volmachtstemmen, fysiek aanwezig waren op de vergadering. Het is niet mogelijk om per telefoon of via het internet over het verkiezingsprogramma te stemmen.

Het is begrijpelijk dat het hoofdbestuur orde probeert te scheppen door gelijklopende amendementen samen te voegen zodat er niet plenair over honderden amendementen hoeft te worden gestemd. Dat het een inhoudelijk oordeel velt (‘overnemen’ of ‘ontraden’) over de amendementen is ook te billijken. Minder fraai is het indien het hoofdbestuur probeert de indieners van onwelgevallige amendementen ervan te overtuigen dat het beter is als zij hun amendement intrekken alvorens dat in stemming wordt gebracht. Op die manier worden onwetende leden van andere afdelingen, die zich hadden voorgenomen voor of tegen een bepaald amendement te stemmen, voor het blok gezet. Sowieso is het wat merkwaardig dat amendementen alleen via afdelingen, kamercentrales of partijcommissies kunnen worden ingediend. Een zinnig concept-amendement zou niet bij voorbaat kansloos moeten zijn omdat de opsteller ervan toevallig een politieke minderheid in zijn eigen afdeling is, terwijl er wellicht elders in het land grote steun voor dat concept-amendement bestaat. Wij pleiten er daarom voor dat leden de mogelijkheid krijgen om ook buiten hun eigen afdeling steun te zoeken voor concept-amendementen op het verkiezingsprogramma. Leden zouden bijvoorbeeld vijftig steunverklaringen moeten verzamelen om een amendement te kunnen indienen. Dat aantal overtreft het ledental in veel afdelingen. Daarnaast zou in de deelsessies wat minder krampachtig geprobeerd moeten worden om de amendementen reeds daar te laten sneuvelen. Als in de plenaire vergadering voor het oog van de camera’s wordt gestemd over amendementen, dan is dat een blijk van ledendemocratie in actie. Een zelfbewust partijbestuur zal niet elk amendement uitleggen als een motie van wantrouwen, maar gaat in vertrouwen de discussie met zijn leden aan, met mensen die de partij goed gezind zijn. Per slot van rekening staan politieke partijen ook open voor de suggesties van de stoet aan belangenorganisaties die aan het begin van het verkiezingsproces een rondgang langs de partijbureaus maken.

De kans dat een kandidaat-Kamerlid zich terugtrekt van de lijst vanwege een amendement op het verkiezingsprogramma is niet erg groot – al was het maar omdat de kans op een aangenomen amendement sowieso erg klein is – maar het aanhouden van de juiste volgorde getuigt wel van meer respect voor de leden en doet recht aan de geest van het Huishoudelijke Reglement. Alleen al het grote aantal amendementen toont aan dat een segment van het VVD-ledenbestand wel degelijk de behoefte voelt om zich uit te spreken over het verkiezingsprogramma. Dat strookt met de resultaten van onderzoek naar de motivatie van mensen om zich aan te sluiten bij een politieke partij. Als we veronderstellen dat mensen eerlijk antwoord gaven op de vraag waarom ze ooit lid werden van de VVD en lid willen blijven, dan is dat vooral om politiek-inhoudelijke redenen.¹⁶

Kandidaat en koers	
¹⁶ In het Huishoudelijk Reglement van de VVD staat onder artikel 47.2 terecht: ‘Voorlopige kandidaten worden geacht het verkiezingsprogramma volledig te	feit dat de kemphanen weinig concrete plannen konden uitdragen omdat zij dan mogelijk in conflict raakten met de programmacommissie die nog druk aan het schrijven was. In die redenering zit een kern van waarheid, maar dat is juist een

De beginselen van de partij waren voor 40 procent een ‘zeer belangrijk’ motief om ooit lid te worden van de VVD; een kwart tot een vijfde vond het een burgerplicht, hoopte dat de partij er politieke invloed door krijgt, wilde als lid zelf politieke invloed uitoefenen, streefde naar een rechtvaardiger samenleving, enzovoort. Wat vooral opvalt is dat sociale aspecten van het partijleven, carrièreperspectieven en politiek-bestuurlijke ambities door slechts een paar procent van de partijleden erg belangrijk werden gevonden, hoewel een kwart van alle partijleden lid is (geweest) van een vertegenwoordigend lichaam en nog eens een kwart vergeefs kandidaat voor zo’n lichaam heeft gestaan.¹⁷

8.4 Democratisering mislukt?

Dit geschrift opende met het befaamde citaat van Schattschneider over politieke partijen als noodzakelijke voorwaarde voor de moderne democratie. Daaropvolgend schrijft hij: ‘As a matter of fact, the condition of the parties is the best possible evidence of the nature of any regime. The most important distinction in modern political philosophy, the distinction between democracy and dictatorship, can be made best in terms of party politics.’¹⁸

Gezien het krachtige verband dat hier wordt gelegd tussen democratie en partijpolitiek is het voor de moderne lezer verleidelijk om te veronderstellen dat Schattschneider met ‘the condition of the political parties’ ook doelde op de inwendige gesteldheid van politieke partijen. Communistische en fascistische partijen – en die waren er in 1942 volop – zijn immers gewillige werktuigen in de handen van dictatoriale regimes. Toch is dat een misvatting. Schattschneider zag weinig heil in interne democratisering teneinde de partij onder controle van de partijleden te brengen. Hij betwijfelde of het gesloten, particuliere karakter van partijen zou leiden tot veronachtzaming van de behoeftes van het electoraat: ‘The parties do not need laws to make them sensitive to the wishes of the voters any more than we need laws compelling merchants to please their customers. The sovereignty of the voter consists in his freedom of choice just as the sovereignty of the consumer in the economic system consists in his freedom to trade in a competitive market. (...) Democracy is not to be found *in* the parties but *between* the parties.’ De partij als ledenvereniging is ‘a mere fiction’.¹⁹

Niet veel hedendaagse politicologen zullen zo rigoureuus oordelen over interne partijdemocratie en ledenpartijen, maar Schattschneider staat niet alleen. De prominente liberale partijtheoreticus Sartori schreef dat ‘democracy on a large scale is not the sum of many little democracies’.²⁰ Ook in Nederland bestond twijfel over nut en noodzaak van de mate van invloed die bijvoorbeeld de VVD haar leden

¹⁷ R.A. Koole, J.J.M. van Holsteyn en J.A. Elkind, *Rekrutering en representatie in een representatief bestel. Bevindingen van een empirisch onderzoek onder leden en kiezers van CDA, D66, PvdA en VVD*, 2000 (www.actieprogrammalokaalbestuur.nl).

¹⁸ Schattschneider, *Party Government*, p. 1.

¹⁹ Ibidem, p. 60.

²⁰ Geciteerd in: Van Biezen en Saward, ‘Democratic theorists and party scholars’, p. 24.

formeel heeft toegekend. Een van die sceptici is de bekende politieke wetenschapper Ruud Koole, die tussen 2001 en 2005 tevens voorzitter van de PvdA was. In deze periode beleefde de partij de roerigste verkiezingen uit haar geschiedenis. In 2002 zakte zij van 45 naar 23 zetels om na minder dan een jaar het verlies zo goed als ongedaan te maken. In veel partijen, waaronder de PvdA, barstte het debat los over de partijorganisatie.

In tegenstelling tot sommigen van zijn vakgenoten was Koole nooit vreselijk somber gestemd over de toekomst van de politieke partij. Hij relativeerde het zogenaamde functieverlies door erop te wijzen dat politieke partijen allerhande functies kregen toegedicht pas nadat zij niet meer weg te denken waren uit de parlementaire democratie. Deze functies dienden eerder ter legitimering achteraf dan ter ontleding of verklaring van het verschijnsel van de politieke partij. Kort voor zijn verkiezing tot PvdA-voorzitter schreef hij evenmin te vrezen dat de versmalling van hun ledenbestand de legitimiteit van partijen aantast: 'De legitimiteit van een politieke partij wordt als het om aantallen gaat niet in de eerste plaats bepaald door het aantal leden, maar vooral door het aantal kiezers dat zij bij verkiezingen weet over te halen op haar lijst te stemmen.'²¹ Bovendien moesten de verwachtingen van interne democratisering niet overdreven worden. Juist de partijtop kan zijn positie verstevigen door de macht weg te halen bij het middenkader en over te hevelen naar een 'geatomiseerd ledenbestand, zonder structurele mogelijkheden voor het organiseren van interne oppositie'.²²

Uit de literatuur blijkt dat de omgekeerde situatie, waarin leden de partij kapen ten koste van de partijtop, zich zelden voordoet. Toen de commissie-Van Zanen pleitte voor meer ledeninvloed was zij zich ongetwijfeld bewust van die kennis, want zij schreef dat zij voor haar rapport 'veel relevant achtergrondmateriaal over de positie van politieke partijen in West-Europa en literatuur' had geraadpleegd. De politicologische literatuur heeft vermoedelijk de grootste zorgen van de VVD-top over de gevolgen van een ledendemocratie weggenomen. Wel slinkt doorgaans de macht van het middenkader. Dat is vaker een (onbedoeld) gevolg van de interne democratisering dan het resultaat van een bewuste strategie van de partijtop, al kan het middenkader daar zelf heel anders over denken.²³ Soms kan het gebeuren dat de invloed van leden wordt vergroot met als doel de richtingsstrijd binnen een partij te beslechten. De leden van de Labour Party kregen na 1983 gaandeweg meer formele rechten omdat vernieuwers – Neil Kinnock en later Tony Blair – wilden afrekenen met de 'hard left' in hun partij die bij elke bijeenkomst kwam opdagen, wat maar ten dele is gelukt. De Britse politicoloog Patrick Seyd constateert dat het niet zo zeer volgzzaamheid is als wel apathie die de slapende leden van de actieve leden onderscheidt. Over de meeste politieke kwesties verschilden de leden die vaak naar partijbijeenkomsten kwamen

²¹ R.A. Koole, 'Interne partijdemocratie en representatie', in: DNPP, *Jaarboek 2000*, Groningen, 2001, pp. 41-59, p. 47.

²² Ibidem, p. 55.

²³ Koole, 'Lijsttrekkersverkiezingen in Nederlandse politieke partijen', p. 255.

namelijk nauwelijks van mening met de leden die meestal thuis bleven.²⁴ Een andere mogelijkheid is dat de partijtop zich in een conflictsituatie beroept op zijn democratische legitimiteit – de meeste partijvoorzitters en lijsttrekkers worden inmiddels rechtstreeks door de (volgzame dan wel apathische) leden gekozen – en zich gerechtigd voelt het middenkader te passeren.²⁵

Een andersoortige bedenking tegen de ledendemocratie is dat de representativiteit van het parlement niet per se gebaat is bij meer invloed van partijleden op de kandidatenlijsten. Dat concludeerde een drietal politicologen op basis van ruim honderd onderzochte gevallen naar de invloed van de procedure rondom de kandidatenselectie voor partijlijsten in Israël.²⁶ Zo blijkt het voor de representativiteit van de lijst nauwelijks verschil te maken of die wordt opgesteld door een benoemingscommissie of door gewone partijleden. Dat lijkt verontrustend, totdat de lezer doorkrijgt dat representativiteit alleen is geoperationaliseerd als de relatieve positie van vrouwen op de lijst en het aandeel vrouwen dat op een verkiesbare plaats is gezet, volgens de auteurs zelf de beste maatstaf om de mate van representativiteit te meten. Maar zijn Rwanda, Andorra, Cuba en Zweden echt toonbeelden van representativiteit vergeleken met middenmoters als de Verenigde Staten, Ierland, de beide Korea's en Slowakije?²⁷ Wie minder geobsedeerd is door sekse in de politiek zal het aandeel vrouwen een uiterst gebrekkige indicator vinden.

Terugkijken op hoe het de VVD als ledenorganisatie is vergaan sinds de democratisering levert een gemengd oordeel op. We constateerden reeds dat de zeggenschap van gewone partijleden over de kandidatenlijsten en verkiezingsprogramma's verwaarloosbaar is, al kan dat ten dele door de omslachtige procedures komen. Of er binnen de partij meer en beter gedebatteerd wordt, is twijfelachtig; in elk geval is de VVD niet de 'talk of the town' geworden zoals de commissie-Van Zanen hoopte. De cultuuromslag, de mentaliteitsverandering die daarvoor nodig is, laat zich natuurlijk niet afdwingen door statutenwijzigingen. Politici bewijzen vaak lippendienst aan de noodzaak van debat, maar zijn bevreemd dat discussie in de partij door buitenstaanders wordt opgevat als een teken van zwakte, als een blijk van verdeeldheid. In de periode tussen de vaststelling van het verkiezingsprogramma en de uitslagenavond moet de partij natuurlijk één geluid laten horen, maar buiten verkiezingstijd is openlijke discussie, zonder taboes, over politieke meningsverschillen een gezonde zaak. Ook leden en aan de partij verwante

²⁴ Patrick Seyd, 'New Parties/New Politics? A Case Study of the British Labour Party', *Party Politics* 5 (3), 1999, pp. 383-405, pp. 395-397.

²⁵ G. Voerman, 'Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties', in: DNPP, *Jaarboek 2004*, Groningen, 2005, pp. 217-244, pp. 234-237.

²⁶ Gideon Rahat, Reuven Y. Hazan en Richard S. Katz, 'Democracy and Political Parties. On the Uneasy Relationships between Participation, Competition and Representation', *Party Politics* 14 (6), 2008, pp. 663-683.

²⁷ Stand per 1 februari 2013. Inter-Parliamentary Union, *Women in national parliaments* (www.ipu.org).

instellingen moeten onderwerpen voor discussie kunnen aandragen. Politici die uitstralen dat debat een onwelkome afleiding is of tegen beter weten in de schijn ophouden dat alle neuzen in de partij dezelfde kant opstaan, moeten niet vreemd opkijken dat journalisten al snel schrijven over ruzie en verstoorde verhoudingen.

Debat in de VVD

Aan het beeld dat het debat in de VVD niet veel voorstelt zijn de hoofdrolspelers binnen de partij ten dele zelf schuldig: regelmatig verklaarden zij dat over de liberale beginselen consensus bestond en VVD-fractievoorzitters in de Tweede Kamer, toch de gezichten van de partij, namen slechts af en toe de moeite om naar die beginselen te verwijzen. Toch moeten we het beeld bijstellen als zou de VVD lange tijd een ingesukkelde partij zijn geweest die bestond uit bedaagde partijbaronnen, pragmatische politieke voormannen aan wie ideologische discussies niet besteed waren en het contributie betalende voetvolk dat vooral op zoek was naar gezelligheid. Binnen de partij werd bij tijd en wijle wel degelijk flink gediscussieerd over het liberalisme.¹ In 1980 werden er niet

minder dan drie algemene vergaderingen gewijd aan de nieuwe beginselverklaring waarop meer dan vierduizend amendementen waren ingediend. Ook toen een kwart eeuw later *Om de vrijheid. Liberaal Manifest* van de commissie-Dales in de partij werd besproken, toonden gewone partijleden meer belangstelling voor een inhoudsvolle discussie over liberale politiek dan de leiding van de VVD had gedacht (of gehoopt). De wens was waarschijnlijk vader van deze gedachte, want de auteurs van *Om de vrijheid* kregen de opdracht voort te borduren op de beginselverklaring uit 1981; een herziening van de beginselverklaring achtte de partijtop overbodig.

¹ De Beaufort en Van Schie, 'Vrijheid, en vervolgens...'.
 1

Het ledenverlies van de VVD is door de machtsoverdracht aan de leden niet tot staan gebracht, maar voltrekt zich gelukkig wel in een langzamer tempo dan de decennia daarvoor. Dat de traditionele partijen ledenverlies blijven lijden ondanks soms ingrijpende partijorganisatorische ingrepen is ook weer niet zo verwonderlijk. Van het Nederlandse electoraat is 2,6 procent lid van een partij, waarvan een groot deel nauwelijks actief is in de partij. Enkele tienduizenden partijtjigers hebben ongetwijfeld de indruk gekregen dat er in 2003 een revolutie uitbrak, maar de herverdeling van de macht binnen (in numeriek opzicht) marginale organisaties als politieke partijen laat de meeste mensen volkomen koud. Daar staat tegenover dat, als Koole gelijk heeft, de legitimiteit van de VVD is vergroot, want onder de kiezers geniet de partij (voorlopig) meer steun dan ooit tevoren.

Een regelmatig voorgestelde maar nog weinig in de praktijk gebrachte aanbeveling ter revitalisering van politieke partijen is het betrekken van niet-leden bij de partij. Het bestuur van de PvdA heeft ingestemd met het voorstel om niet-leden te betrekken bij de verkiezing, in 2014, van de lokale lijsttrekker in Amsterdam,

Utrecht, Groningen en Zoetermeer. Niet iedereen in de partij is daar enthousiast over, maar volgens PvdA-voorzitter Hans Spekman smaakt het naar meer: ‘Wat mij betreft wordt dit de opmaat naar de landelijke verkiezingen.’²⁸

Hoewel wij alle partijen van harte aanmoedigen om contact te zoeken met niet-leden, zien wij niets in plannen om niet-leden, al dan niet tegen betaling van een paar euro, invloed te geven op de koers van de partij of te laten stemmen voor kandidaten voor sleutelfuncties. Ten eerste komt stemrecht voor niet-leden in feite neer op demotie van de contributie betalende leden. Zeker voor de minder actieve leden bestaat de belangrijkste tegenprestatie van de partij uit het stemrecht bij verkiezingen van lijsttrekkers, partijvoorzitters, kandidaat-Kamerleden, et cetera. Als dat voor één of twee euro binnen bereik van niet-leden komt, zal het lidmaatschap inboeten aan aantrekkingskracht. Ten tweede is de (financiële) drempel om lid te worden van een politieke partij al zeer laag. Veel leden betalen zo’n vijf tot tien euro per maand voor hun lidmaatschap, of nog minder als hun partij de hoogte van de contributie laat afhangen van inkomen of leeftijd of als een gezinslid of huisgenoot reeds lid is. Het is mogelijk om lid te worden en aan de stemmingen per post, telefoon of internet deel te nemen zonder een stap buiten de deur te hoeven zetten. Een derde bezwaar is dat partijen zich kwetsbaar maken voor de invloed van niet-leden met minder goede bedoelingen. Kan gegarandeerd worden dat voorverkiezingen niet worden gekaapt door (belangen)groepen die de partij de voet willen dwars zetten? Hoeveel PvdA-leden zouden er een euro of twee voor overhebben om de Socialistische Partij, de grote electorale concurrent, op te zadelen met een stuntelende lijsttrekker? Misschien is de angst voor een dergelijk scenario overdreven, maar het blijft vreemd om van aanstaande PvdA-partijleden te verwachten dat zij de ‘erecode’ onderschrijven, terwijl buitenstaanders de mogelijkheid krijgen om de koers van de partij te bepalen.

7.5 Conclusie

Ook al heeft de partijvernieuwing tot nu toe minder opgeleverd dan sommigen gehoopt hadden, de interne democratisering van de VVD is naar onze mening op zich een goede zaak, zij het dat de praktische uitwerking enkele mankementen vertoont. Het zou onjuist zijn om uit de soms teleurstellend lage participatiegraad af te leiden dat de meeste VVD-leden geen behoefte hebben aan een partij die op democratische leest geschoeid is. Die conclusie zou over het hoofd zien dat het participatieniveau in andere partijen soms hoger ligt en ook afhangt van de vraag in hoeverre er werkelijk is te kiezen valt. Dat VVD-leden van nature minder geneigd zouden zijn om bij interne verkiezingen hun stem uit te brengen is niet waarschijnlijk. Een oorzaak kan de reeds vastgestelde discrepantie zijn tussen ledeninvloed op papier en in de praktijk. Wij pleiten er dan ook voor dat het uitgangspunt van reële ledeninvloed beter wordt vormgegeven.

De organisatie en machtsverdeling binnen politieke verenigingen blijft wat

²⁸ ‘De voorverkiezingen komen eraan’, 16 april 2013 (www.pvda.nl).

ons betreft een zaak waarover de partijen zelf beslissen. Maar op een liberale ledenpartij, die van oudsher hecht aan spreiding van en controle op de macht en wier voorgangers een democratische grondwet tot stand brachten, zou interne democratie grote aantrekkingskracht moeten uitoefenen. Zoals John Stuart Mill het uitdrukte: 'A democratic constitution, not supported by democratic institutions in detail, but confined to the central government, not only is not political freedom, but often creates a spirit precisely the reverse, carrying down to the lowest grade in society the desire and ambition of political domination.'²⁹ Van politieke partijen, de belangrijkste spelers in ons parlementair stelsel, mag worden verwacht dat zij het democratisch proces internaliseren en paal en perk stellen aan politieke dominantie in eigen gelederen.

²⁹ John Stuart Mill, *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy* (§V.11.15), Londen, [1848] 1909 (www.econlib.org).

9 Van kandidaat tot Kamerlid: kiezers en de voorkeursstem

In Nederland wordt onophoudelijk geklaagd over het feit dat de band tussen kiezers en gekozenen zo los is. Het gros van de Kamerleden, vaak aangeduid als ‘grijze muizen’, is onder de bevolking volslagen onbekend. Als onbekend inderdaad onbemind maakt, dan kan een volksvertegenwoordiging vol onbekende gezichten nooit goed zijn voor de legitimiteit van het parlement. Het cijfermateriaal in het derde hoofdstuk van dit geschrift liet zien dat Nederlanders verhoudingsgewijs nog altijd veel vertrouwen hebben in de democratie en in politieke instituties, maar niemand zal betwisten dat het een slechte zaak is indien het volk zijn vertegenwoordigers niet kent. Het is niet toevallig dat de Nationale ombudsman, in een jaar dat van hem het centrale thema ‘vertrouwen in de overheid’ had meegerekregen, een essaywedstrijd uitschreef over het onderwerp ‘Hoe kan de band tussen burger en overheid verbeteren?’. Daarmee sloot de ombudsman aan bij het breed levende gevoel dat de *aard* van de relatie tussen overheid en de burger, en tussen kiezer en gekozene, van invloed is op de *mate* van vertrouwen.

Kritiek op het anonieme bestaan van onze parlementariërs wordt niet alleen door kiezers en politieke waarnemers geventileerd, maar ook plechtig onderschreven door Kamerleden zelf. ‘Natuurlijk doet elk Tweede-Kamerlid zijn best om een band met kiezers op te bouwen, via de portefeuille of via de regio. Maar uiteindelijk komen ze allemaal op de slippen van de lijsttrekker binnen’, erkende voormalig VVD-aanvoerder Jozias van Aartsen in 2004 ruitertlijk.¹

Ter versterking van de band tussen kiezers en gekozenen wordt vaak een tweetal typen voorstellen gedaan. Het eerste soort betreft de benaderbaarheid van individuele volksvertegenwoordigers en van het parlement in zijn geheel. Volksvertegenwoordigers moeten de boer op, Den Haag uit, het land in. De voorgenomen maar nog niet uitgevoerde verhuizing van het partijbureau van de PvdA van de Herengracht naar een Utrechtse wijk waar ook arbeiders wonen, past in een reeks opzichtige pogingen van politici om het contact met hun potentiële achterban te versterken. Politici moeten uitstralen dat zij benaderbaar zijn, dat zij openstaan voor de ideeën van ‘gewone’ mensen en zich kunnen inleven in hun omstandigheden. Na de Fortuyn-revolte begon PvdA-leider Wouter Bos een door de vaderlandse pers gedocumenteerde politieke ontdekkingsreis langs een groot aantal koffiehuisen en Gerrit Zalm probeerde voor het oog van een televisiecamera te bewijzen dat hij voor een paar euro een voedzame, smakelijk maaltijd op de tafel van een bijstandsgesin kon zetten. Niet alle politici waren onder de indruk van dergelijke charmeoffensieven. ‘Ik vind het ook onzin dat wij als Kamer het contact met de samenleving kwijt zouden zijn. Dan krijg je van die idiotieën

¹ *Trouw*, 25 mei 2004.

als Wouter Bos die in een koffiehuis gaat zitten en na vier bezoekjes vindt dat hij een band met de bevolking heeft', schamperde Femke Halsema over haar collega-lijsttrekker, die net als zichzelf goed was voor meer dan driekwart van alle op hun lijst uitgebrachte stemmen.² Bovendien zit – gelukkig – maar een klein deel van de Nederlandse bevolking op doordeweekse dagen in het koffiehuis. Dat het de toch al bekende lijsttrekkers zijn die bij kiezers op de koffie gaan of hun een maaltijd bereiden, geeft al aan waar het probleem zit. Tegelijkertijd is het maar de vraag of het vertrouwen in de Nederlandse politiek erbij gebaat is als de nummers vijf van de kandidatenlijst, zonder media in hun kielzog, doodleuk bij wildvreemden zouden aankloppen. Elders in Europa, bijvoorbeeld in Ierland en het Verenigd Koninkrijk, is het gebruikelijk dat kandidaten de deuren langsgaan (het zogeheten *canvassing*) en in de Verenigde Staten worden kiezers door campagne teams en vrijwilligers ook telefonisch, per post en digitaal benaderd. Nederlanders zijn dat volstrekt niet gewoon en het is maar de vraag of ze zo'n werkwijze erg op prijs zouden stellen. Maar zelfs in gevallen waarin het logisch zou zijn dat politici de straat op gaan, zijn ze soms opvallend afwezig. Zo worden Eerste Kamerleden zelden betrokken bij de campagnes voor de verkiezingen van de Provinciale Staten, terwijl die verkiezingen grote gevolgen hebben voor de samenstelling van de Eerste Kamer.

Bovenal Kamervoorzitters voelen de plicht om de afstand tussen het volk en het parlement te verkleinen, bijvoorbeeld door de introductie van nieuwe communicatiemiddelen. Toen VVD'er Anouchka van Miltenburg haar kandidatuur voor het voorzitterschap van de Tweede Kamer verdedigde, zei zij te willen 'experimenteren met een twitterdebat'. Naar haar overtuiging kan dat een 'heel mooi middel (...) zijn om kennis, kunde en ervaring, die in Nederland ergens is, maar waar je als parlementariër misschien nog niet tegenaan gelopen ben, hier naar binnen te halen.'³ Ook de taal waarin en de felheid waarmee Kamerleden met elkaar en met hun kiezers communiceren zou de herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers ten goede kunnen komen. Van Miltenburgs voorganger, Gerdi Verbeet, maakte zich daarom niet zo veel zorgen over de taalverruwing in het parlement. Zij leek te suggereren dat laagopgeleiden zich makkelijker met volksvertegenwoordigers kunnen identificeren als die zich ondiplomatiek en soms zelfs grof uitdrukken.⁴ Daarmee zou het representatieve gehalte van de Tweede Kamer kunnen worden opgekrikt en de diplomatiedemocratie – de alleenheerschappij van hoger opgeleiden – een slag kunnen worden toegebracht.

Het tweede type voorstellen tracht door structuurwijzigingen de kloof tussen het volk en zijn vertegenwoordigers te verkleinen. Volksvertegenwoordigers kunnen vrijblijvend worden aangespoord om met de kiezer in debat te gaan en groepen kiezers aan zich te binden, maar institutionele prikkels zijn er in ons land

² *Vrij Nederland*, 12 september 2009.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 25 september 2012, p. 39.

⁴ Toespraak van Kamervoorzitter Gerdi Verbeet bij de presentatie van het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2011*, 15 november 2011 (www.ru.nl/cpg).

nauwelijks. Kamerleden zijn voor hun (her)verkiezing primair afhankelijk van de top van de partij en de fractie – en in tweede instantie van de partijleden – waardoor de personele samenstelling van het parlement eerder het resultaat is van coöptatie dan van nationale, democratische verkiezingen. Wat vooral telt is de band tussen gekozene en gekozene, dus tussen Kamerleden onderling. Exemplarisch was de gang van zaken bij de VVD in mei 2012, toen nagelbijtende VVD-Kamerleden hun opwachting maakten bij fractievoorzitter Stef Blok voor een functioneringsgesprek van tien minuten waarin duidelijk werd of Blok voor hen nog een toekomst in de landelijke politiek zag weggelegd.⁵ Het idee dat uiteindelijk de kiezer de baas is, is hier wel erg ver op de achtergrond geraakt.

Als hoofdoorzaak van deze democratische malaise wordt vaak ons kiesstelsel aangewezen: als een rode draad loopt ‘vergroting van het persoonlijk mandaat’ door de talloze, stuk voor stuk gesneuvelde voorstellen ter herziening van ons stelsel. Het is zinloos om hier nog eens de merites van het meest recente wetsvoorstel te bespreken – in 2005 ingebracht door het tevens op de VVD leunende kabinet-Balkenende II – maar blijvend interessant zijn enkele passages in de Memorie van toelichting. Daarin werd zonder veel omhaal het huidige stelsel de wacht aangezegd. Het kabinet was van oordeel dat ‘het huidige kiesstelsel niet gehandhaafd kan blijven indien men een structurele oplossing zoekt voor de problemen die zijn ontstaan in de relatie tussen de burgers en de overheid. (...) Er bestaat onder de Nederlandse politieke partijen daarom de wil om de relatie met de burgers te herstellen respectievelijk te verbeteren. Dat is belangrijk voor een vitale democratie. De regering constateert echter dat het bestaande kiesstelsel hierbij een belemmering vormt. Het bestaande kiesstelsel is zoals gezegd primair gericht op het uitbrengen van een stem op een lijst. Het leidt er niet toe dat een kiezer een bepaalde kandidaat als zijn volksvertegenwoordiger beschouwt. Het is geen toeval dat de Nederlandse kiezer als hij geconfronteerd wordt met een probleem in zijn contact met een overheidsinstantie, of als hij een algemene misstand constateert, niet of nauwelijks geneigd is daarover een volksvertegenwoordiger aan te spreken.’

Omdat het wetsvoorstel nog aan zijn parlementaire hindernisbaan moest beginnen, had het kabinet een geruststellende boodschap aan het adres van de zittende volksvertegenwoordigers: ‘Met het voorgaande is niets ten nadele van de huidige kamerleden gezegd. Het betreft hier een institutioneel probleem: het bestaande kiesstelsel heeft als uitgangspunt een nadruk op partijen en veroorzaakt daarmee als vanzelf dat de individuele kamerleden anoniem zijn. Om dit probleem op te lossen is het niet voldoende om het bestaande stelsel op onderdelen aan te passen, bijvoorbeeld door de voorkeurdrempel verder te verlagen of partijen per kieskring een andere, korte, lijst in te laten dienen. Het stelsel als zodanig zal moeten leiden tot een groter accent op de persoon van de volksvertegenwoordiger op een zodanige manier dat veel meer kamerleden dan thans zullen kunnen bogen

⁵ *de Volkskrant*, 15 mei 2012.

op een eigen kiezersmandaat.⁶ Kortom, volgens deze redenering herkent men aan de volksvertegenwoordiger het kiesstelsel waaronder hij gekozen is.

Of zo'n oorzakelijk verband werkelijk bestaat is, is een tweede, maar dergelijke kritiek op het stelsel is al zo oud als het stelsel zelf. Het rechtstreekse kiezersmandaat van individuele volksvertegenwoordigers was met de invoering van de evenredige vertegenwoordiging verloren gegaan, vond ook Willem Treub (1858-1931), voorman van de Economische Bond. In zijn memoires noteerde hij: 'Toen ik in 1921 bedankte voor het lidmaatschap van de Kamer werd ik opgevolgd door een politieagent uit Groningen, die door mijn kiezers waarschijnlijk niet als mijn meest geschikte plaatsvervanger zoude zijn aangewezen, indien zij het voor het zeggen hadden gehad. In het stelsel der evenredige vertegenwoordiging wordt onwillekeurig te veel gelet op dengene, die aan het hoofd der lijst van een bepaalde partij is gesteld en werkt deze meer dan wenschelijk is als gangmaker voor de overige kandidaten op zijn lijst.'⁷ In 2013 kunnen we vaststellen dat deze observatie nog niets van haar zeggingskracht heeft verloren.

9.1 De invoering van de voorkeursdrempel

Een argeloze lezer zou kunnen denken dat alle mogelijkheden om binnen het vigerende stelsel de band tussen kiezer en gekozene te versterken reeds zijn uitgeput en dat de wetgever weinig anders rest dan de invoering van een compleet nieuw stelsel. De werkelijkheid is echter geheel anders. We zullen namelijk zien dat veel politieke partijen al de grootste moeite hadden en hebben met een aanpassing van het kiesstelsel 'op onderdelen', zoals de voorkeursdrempel.

In maart 2005 werd duidelijk dat er onvoldoende steun bestond voor de invoering van een gemengd kiesstelsel (onder de coalitiepartners VVD en CDA) en de gekozen burgemeester (diverse fracties in de Eerste Kamer), hetgeen leidde tot het vertrek van Thom de Graaf, minister van Bestuurlijke Vernieuwing. Onder dat voorstel zouden kiezers twee stemmen mogen uitbrengen: één op een landelijke kandidaat en één op een kandidaat in hun district – een mengvorm dus waarin partijen en personen een rol vervullen. De Graafs opvolger, Alexander Pechtold, diende in december 2005 een uitgekleeft wetsvoorstel in dat slechts één aanpassing van het kiesstelsel beoogde: de verlaging van de voorkeursdrempel van 25 naar 12,5 procent van de kiesdeler. Dit voorstel legde dezelfde weg af als zovele plannen voor democratische vernieuwing in Nederland. Binnen een jaar stuurde Atzo Nicolai – die na de val van het kabinet-Balkenende II Pechtold was opgevolgd in Balkende III – een brief aan de Tweede Kamer waarin hij zijn beslissing motiveerde om het wetsvoorstel ter verlaging van de voorkeursdrempel in te trekken.

Over de argumenten voor en tegen de verlaging of afschaffing van de voor-

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005 (Memorie van toelichting, 29986, nr. 3), pp. 7 en 14.

⁷ M.W.F. Treub, *Herinneringen en overpeinzingen van Mr. M.W.F. Treub*, Haarlem, 1931, p. 200.

keursdrempel komen we straks te spreken; het gaat hier om het schrille contrast met de ronkende taal waarin nog maar twee jaar eerder een geheel nieuw stelsel was verdedigd. Minister Nicolai schreef: 'De relatie tussen kiezer en gekozene vormt het hart van ons democratische stelsel. Deze relatie is naar mijn overtuiging niet gediend met een verlaging van de voorkeursdrempel voor de Tweede Kamerverkiezing. Integendeel, als voor een kandidaat minder stemmen nodig zijn dan nu om bij voorkeur in de Tweede Kamer verkozen te worden (1/8 in plaats van 1/4 van de kiesdeler), ontstaat eerder een verwijdering tussen de volksvertegenwoordiging en het electoraal (*sic*) als geheel. De band van een kamerlid met een kleine groep kiezers kan ook te knellend zijn. Cliëntelisme in plaats van de behartiging van het algemene belang ligt op de loer.'⁸

In korte tijd was de verlaging van de voorkeursdrempel dus getransformeerd van een volstrekt ontoereikend middel ter versterking van de band tussen kiezer en gekozene tot een regelrechte aanval op het 'hart van ons democratische stelsel'. De huiver voor grotere invloed van de kiezer is blijkbaar zo groot dat politici liever vluchten in ingrijpende stelselwijzigingen waarvan men bijna zeker weet dat die geen meerderheid zullen behalen. Anders valt haast niet te verklaren waarom een eenvoudige en transparante maatregel als de verlaging van een voorkeursdrempel op onoverkomelijke bezwaren stuit. Het blijft trouwens gissen waarom de minister in deze sombere brief geen onderzoek aankondigde naar een verhoging van de drempel, tenzij hij – om niet-gespecificeerde redenen – van mening was dat niet meer en niet minder dan een kwart van de kiesdeler een gezonde relatie tussen volksvertegenwoordigers en hun achterbannen bevordert.

Mensen die zo af en toe iets opvangen over een eventuele verdere verlaging van de voorkeursdrempel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer zouden kunnen denken dat kiezers vroeger nog minder te zeggen hadden over de personele samenstelling van het parlement, uiteraard met uitzondering van de periode tot 1917 toen het districtenstelsel van kracht was. Dat is grotendeels waar, maar er is een interessante uitzondering: de eerste verkiezingen onder de evenredige vertegenwoordiging, gehouden in juli 1918. Toentertijd bestond er in het geheel geen voorkeursdrempel en dus werden de zetels die een partij had weten te veroveren eenvoudigweg bezet door de kandidaten die de meeste stemmen hadden vergaard. Het was overigens niet zo dat de lijstvolgorde er in het geheel niet toe deed. Als een hooggeplaatste kandidaat meer stemmen had gekregen dan de kiesdeler, dan werd het surplus namelijk overdragen op de kandidaat die een plaats lager stond op de lijst. Pas nadat het surplus was uitgeput, werden de voorkeursstemmen van belang. Dit stelsel van stemmenoverdracht werd in 1989 afgeschaft.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007 (30418, nr. 8), 20 november 2006.

In de partijbesturen en onder sommige politici leidde de doorbreking van de lijstvolgorde in 1918 tot ongenoegen. Zij hadden met de grootste zorg een lijst opgesteld, om op de verkiezingsavond te ontdekken dat sommige kiezers brutaalweg op laaggeplaatste kandidaten hadden gestemd. Willem Treub, die met zijn Economische Bond drie zetels behaalde, schreef later dat 'de vertegenwoordiging in de Kamer er heel anders uit[zag] dan de volgorde der lijsten had doen vermoeden. Dit was jammer, omdat de wel gekozenen minder politieke scholing hadden dan de hoogst op de lijsten geplaatsten.'⁹



Mr. M.W.F. (Willem) Treub, voorman van de Economische Bond (Wikimedia Commons)

Een door het blad *De Amsterdammer* ingestelde commissie kreeg de opdracht partijbestuurders en politici te vragen naar hun oordeel over de werking van het nieuwe stelsel.¹⁰ Uit de respons bleek dat de voorkeursstem velen dwarszat. De commissie kon daar begrip voor opbrengen: 'Zoals de wet thans luidt kan een zeer gering aantal voorkeurstemmen, desnoods één enkele, de door de leden eener partij na rijp overleg vastgestelde volgorde doorbreken. Reeds thans heeft het euvel zich in de practijk vertoond.'¹¹ De commissie zag wel wat in gesloten of gebonden lijsten, al stelde één commissielid de voorwaarde dat de aan de kiezers voorgelegde lijsten op 'waarlijk democratische wijze' waren samengesteld.

De doorbreking van de lijstvolgorde mag de partijbesturen en de commissie van *De Amsterdammer* onaangenaam getroffen hebben, maar het was niet zo dat

⁹ Treub, *Herinneringen en overpeinzingen*, p. 372.

¹⁰ Loots, *Voor het volk, van het volk*, p. 152. De mate van invloed die de kiezer op de samenstelling van de fractie werd gegund was bescheiden vergeleken met de enkele veelbesproken alternatieven, waaronder dat van de reeds genoemde liberaal Frans Dion. In sommige van die stelsels hoefden kiezers zich in hun keuze niet tot één kandidaat te beperken, maar mochten zij alle kandidaten op de lijst nummeren in de volgorde van hun voorkeur. Sommige vernieuwers wilden dat kiezers zelfs dwars door partijlijsten heen konden nummeren, wat bekendstaat als 'panacheren', 'cross-voting' of 'bontstemmen'. In 1999 deed de Belgische OpenVLD-senator Vincent van Quickenborne het (afgewezen) voorstel om de mogelijkheid tot panacheren, die in 1976 werd afgeschaft, weer in te voeren voor de gemeenteraadsverkiezingen. Belgische Senaat, Zitting 1999-2000, wetgevingsstuk nr. 2-184/1, 24 november 1999 (www.senate.be).

¹¹ *De Amsterdammer*, 4 januari 1919.

het aanzien van de Tweede Kamer na de verkiezingen in 1918 onherkenbaar was veranderd, nog afgezien van de vraag of de Kamer daarmee slecht af was. De door de partijen opgestelde lijstvolgorde bleek achtmaal door de kiezer te zijn verbroken, wat onder andere de latere VVD-oprichter Pieter Oud een Kamerzetel had opgeleverd. Tijdens de discussie over de invoering van de voorkeursdrempel herinnerde de liberale (later christelijk-historische) Mr. A.J.F. Fokker van Crayestein van Rengerskerke zijn gehoor eraan dat van de Kamerleden die met voorkeurstemmen gekozen waren er velen tot de 'sieraden der Tweede Kamer' behoorden.¹²

De tegenstanders van kiezersinvloed op de samenstelling van de fracties kwamen met een ogenschijnlijk ingenieus argument waarom het billijk was dat een hooggeplaatste kandidaat met weinig voorkeurstemmen een zetel kreeg ten koste van een lager geplaatste kandidaat met veel voorkeurstemmen. Men redeneerde dat de vele kiezers die, op aandringen van de partijen, op de lijsttrekker hadden gestemd – ruim negentig procent bij de meeste lijsten – impliciet hun goedkeuring hadden gegeven aan de lijstvolgorde.¹³ Ook de Bond van Vrije Liberalen, die van oudsher op de bres stond voor onafhankelijk ingestelde volksvertegenwoordigers en kiezers, verzocht haar achterban bij voorkeur op de lijstaanvoerder te stemmen. De partij was beducht voor 'een noodlottigen strijd van de kandidaten der zelfde partij onderling – waarbij allicht de minst scrupuleuze en de beste intrigant den voorrang wint'.¹⁴ Of de kiezers die op de lijstaanvoerder hadden gestemd daarmee tevens hun goedkeuring hadden betuigd aan de lijstvolgorde viel natuurlijk niet te achterhalen. Het was in de woorden van veel Tweede Kamerleden een 'fictie' waarmee men te leven had.

¹² Eerste Kamer, vergaderjaar 1921-1922, 22 december 1921, p. 162.

¹³ Ron de Jong, 'Van diversiteit naar eenvormigheid. Verkiezingscampagnes onder het absolute meerderheidstelsel en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging 1909-1925', in: Bos, De Jong en Loots (red.), *Een sprong in het duister*, p. 78.

¹⁴ Geciteerd in: Ibidem, p. 79.

Campagne om de voorkeursstem

Vergeleken met hedendaagse verkiezingen (zie tabel 6) was het achttal dankzij voorkeursstemmen gekozen Kamerleden in 1918 niet gering, maar in het licht van vroegere districtsverkiezingen was het ook weer niet revolutionair. Per slot van rekening was het tot 1917 voor de partijen ook maar afwachten welke kandidaten in welke districten werden verkozen en, andersom, kon het voor kiezers een verrassing zijn om te ontdekken wie er namens de partijen in hun district kandidaat stonden. Het resultaat van die kandidaatstelling en verkiezing was lang niet altijd naar ieders tevredenheid. Er was, in de woorden van Treub, weliswaar 'contact' tussen kiezers en gekozenen, maar 'de redenen waarom aan den eenen kandidaat

de voorkeur werd gegeven boven den anderen, stonden niet steeds in rechte evenredigheid tot zijn geschiktheid voor het Kamerlidmaatschap'. Daar kon hij over meepraten nadat hij zich had laten overhalen om zich te kandideren voor district Assen, waar hij verwachtte geen schijn van kans te maken. Hij versloeg in 1904 echter de eminente, op leeftijd zijnde liberale oud-hoogleraar en oud-minister Nicolaas Pierson door bij nacht en ontij per fiets campagne te voeren, hetgeen hem veel sympathie van de Drentse boeren opleverde. 'Zij vonden mij een stoeren kerel en dat zeide hun meer dan mijn politieke geloofsovertuiging,' erkende Treub.¹

¹ Treub, *Herinneringen en overpeinzingen*, pp. 191-199.

Om een herhaling van 1918 te voorkomen was het er de partijen veel aan gelegen om voor de verkiezingen van 1922 de kwestie van de voorkeursstemmen te regelen. Na diverse varianten en talloze rekenvoorbeelden te hebben besproken, ging de Tweede Kamer in 1921 akkoord met het zogeheten 'subamendement-Albarda', dat tot 1989 bepalend was voor de betekenis van voorkeursstemmen. Het subamendement introduceerde een voorkeursdrempel van 50 procent van de lijstkiesdeler (te onderscheiden van de gewone kiesdeler, die sinds 1989 geldt). De lijstkiesdeler werd berekend aan de hand van het aantal op een lijst uitgebrachte stemmen en het aantal aan die lijst toegekende zetels. Als iemand in diverse kieskringen kandidaat stond en de lijsten van zijn partij in die kieskringen ook maar iets van elkaar verschilden, dan mochten de op hem uitgebrachte voorkeursstemmen van die afzonderlijke lijsten niet bij elkaar worden opgeteld.

De indiener van het subamendement, de sociaal-democraat Willem Albarda (SDAP), trachtte de critici te ontwapenen die vreesden dat zijn 'logische en rechtvaardige systeem' de macht van de partijbesturen zou vergroten: 'Indien het in sommige partijen zoo is, dat de partijbesturen de lijsten vaststellen, dan is dat ongetwijfeld een misstand, die verholpen moet worden door ingrijpende hervormingen in de constitutie dier partijen zelf. (...) De partijen behooren aan haar

leden op te dragen de vaststelling van de volgorde van de lijsten.¹⁵ Dat uitgerekend een sociaal-democraat de loftrumpet stak over de rol van gewone partijleden in de kandidaatstelling, sterkte enkel het wantrouwen onder tegenstanders van de voorkeursdrempel, want zij hadden, als het om de gevreesde almacht van het partijbestuur ging, zeker ook de SDAP op het oog.¹⁶

Een aanzienlijk deel van de Eerste Kamerleden hechtte weinig waarde aan Albarda's geruststelling. De tegenstanders van de voorkeursdrempel oordeelden in niet mis te verstane bewoordingen over het subamendement: 'Werd tot dusverre het nadeel, dat de individueele kiezer slechts weinig invloed kon uitoefenen bij de stemming nog eenigermate getemperd door de mogelijkheid van het uitbrengen van voorkeurstemmen, voortaan zullen laatstgenoemde vrijwel waardeloos zijn. Feitelijk krijgt dus de partij, of eigenlijk het partijbestuur alleen de beslissing in handen. Het beginsel, dat gelegen is in het doen rekenen met voorkeurstemmen wordt praktisch vermoord. Wel verre van de individueele vrijheid van den kiezer beter te grondvesten, wordt thans, in strijd met de zuivere democratie, het partijterrorisme in de hand gewerkt. De macht der partijbesturen wordt zodoende versterkt en het zal gaandeweg regel worden, dat de zittende Kamerleden eenvoudig worden herkozen en het verband tusschen kiezers en gekozenen zal meer en meer teloorgaan.'¹⁷ De voorstanders zagen het niet zo somber in. Zij verheugden zich reeds in 'een opgewekt partijleven' daar 'in de boezem der partijen zelf de rangschikking der kandidaten op volkomen democratische wijze' zou geschieden. In het debat sneerde een van hen dat de bangmakerij over partijtirannen niet toevallig kwam van degenen die 'meer of minder buiten het partijleven' stonden of 'met hun eigen partij op min of meer gespannen voet' verkeerden.¹⁸ Bij de eerste stemming over de nieuwe Kieswet staakten de stemmen; bij de tweede poging werd zij met drie stemmen verschil aangenomen. De *Nieuwe Rotterdamse Courant* stelde de volgende dag vast dat, hoewel niet strikt volgens partijlijnen was gestemd, de overwegend rooms-katholieke en sociaal-democratische voorstanders over 'de meest straffe organisatie beschikken, terwijl de oppositie-klanken gehoord werden uit de fracties, welke het vrijheidsbeginsel hooger aanslaan.'¹⁹ Ook elders in de liberale pers werd geklaagd: de historicus Colenbrander schreef in *De Gids* dat de voorkeursstem was verworden tot een 'aanfluiting' en de lusteloosheid onder het Nederlandse kiezersvolk zou verergeren.²⁰

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1920-1921, 9 september 1921, p. 2952.

¹⁶ Loots, *Voor het volk, van het volk*, p. 157.

¹⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 1921-1922, p. 55 (Voorlopig verslag over wetsontwerp no. 265).

¹⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 1921-1922, 22 december 1921, p. 163.

¹⁹ *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 23 december 1921 (ochtendblad).

²⁰ H.T. Colenbrander, 'Lusteloosheid uit gevoel van onmacht', *De Gids*, 1922, pp. 145-148.

9.2 Discussie omtrent de verlaging van de voorkeursdrempel

De regeling als hierboven besproken was tot 1989 ongewijzigd van kracht. In de tussentijd werd er in het parlement en daarbuiten natuurlijk volop over de voorkeursstem in het bijzonder en het kiesstelsel in het algemeen gediscussieerd, en soms gestemd, maar dat leidde niet tot concrete aanpassingen noch tot nieuwe inzichten. We laten daarom de vele lijvige rapporten die een versterking van de band tussen kiezer en gekozene beoogden voor wat ze zijn, van de diverse staatscommissies, de Raad van State tot aan het vroegere Centraal Stembureau en de huidige Kiesraad. De enige keer dat er echt een wijziging op handen leek was in 1971, toen in de Tweede Kamer het amendement-Wiegel werd aangenomen, dat de lijstkiesdeler (van 50 procent) wilde vervangen door een kiesdeler (van 25 procent). Het gebruik van de lijstkiesdeler had namelijk tot gevolg dat de kiesdeler per lijst sterk kon verschillen: van 15.000 tot 60.000 stemmen bij de verkiezingen in 1967. Politieke partijen konden het effect van voorkeursstemmen tot bijna nul reduceren, aldus Wiegel, door per kieskring net niet identieke kandidatenlijsten te gebruiken.²¹ Hij zou zijn gelijk later bevestigd zien in zijn eigen partij. In 1986 haalde VVD'er Theo Joekes 284.000 voorkeursstemmen (goed voor bijna vijf zetels) maar hij werd bijna genekt door de ongelijkluidende kandidatenlijsten. De Eerste Kamer stak echter een stokje voor Wiegels voorstel door het met 41 tegen 23 stemmen te verwerpen. Enkele fracties waren op zich niet tegen de vervanging en de verlaging van de voorkeursdrempel, maar maakten bezwaar tegen het afschaffen van de stemoverdracht, die eveneens het effect van voorkeursstemmen sterk inperkte.²²

Kijkend naar tabel 6 kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat de angst voor te grote kiezersinvloed op de samenstelling van de parlementaire fracties vooral een zaak van verbeelding is. Albarda's omstreden subamendement was namelijk wonderwel geslaagd in zijn opzet om de invloed – de 'onevenredige beëtenkenis', volgens diens sociaal-democratische collega – van de voorkeursstemmen terug te dringen. Toen in 1989 enkele wijzigingen in de Kieswet werden aangebracht, waren in de voorgaande zeventig jaar – meer dan de helft van de Nederlandse parlementaire democratische geschiedenis – slechts drie kandidaten dankzij voorkeursstemmen verkozen.

In 1989 werd alsnog de lijstkiesdeler vervangen door de kiesdeler. Ook werd de regel afgeschaft dat voorkeursstemmen op ongelijkluidende lijsten niet bij elkaar mochten worden opgeteld. Ten slotte werd de stemmenoverdracht op lager geplaatste kandidaten ongedaan gemaakt, maar een verlaging van de voorkeursdrempel van 50 naar 25 procent achtte het kabinet nog een stap te ver. Het kabinet meldde bij monde van staatssecretaris De Graaf-Nauta (CHU/CDA) dat zo'n verlaging 'de balans tussen de invloed van de kiezers en de invloed van de politieke partijen op de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer te zeer zou laten

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1970-1971, 14 januari 1971, pp. 2251-2254.

²² Eerste Kamer, vergaderjaar 1970-1971, 23 februari 1971.

doorslaan naar de invloed van de kiezers²³ Dat was een aanvechtbare om niet te zeggen misleidende conclusie, want de staatssecretaris had laten berekenen dat een eventuele drempel van 25 procent tijdens de verkiezingen in 1977, 1981, 1982 en 1986 zou hebben gezorgd voor zegge en schrijve één extra Kamerlid dankzij voorkeurstemmen – een toename in kiezersinvloed die nauwelijks het noemen waard is.

Tabel 6
Dankzij voorkeurstemmen in de Tweede Kamer verkozen kandidaten

	Partij	Voorkeurstemmen	Verkiezingsjaar
Pieter Omtzigt	CDA	36.750	2012
Pia Dijkstra	D66	15.705	2010
Sabine Uitslag	CDA	15.933	2010
Fatma Koser-Kaya	D66	34.564	2006
Tineke Huizinga-Heringa	ChristenUnie	19.650	2003
Hilbrand Nawijn	LPF	21.200	2003
Tineke Huizinga-Heringa	ChristenUnie	19.800	2002
Annie Schreijer-Pierik	CDA	17.400	1998
Camiel Eurlings	CDA	24.000	1998
Theo Joekes	VVD	284.000	1986
Dolf Hutschemaekers	KVP	27.900	1972
Karel van Rijckevorsel	KVP	91.000	1959

Bron: Parlement & Politiek (www.parlement.com). Deze website vermeldt voor Joekes een kwart miljoen voorkeurstemmen.

Het zou tot 1997 duren alvorens er een parlementaire meerderheid bestond voor een verlaging van de voorkeursdrempel van 50 naar 25 procent. D66 meende dat een verlaging naar 10 procent pas echt verschil zou maken, maar het kabinet-Kok I vond dat met 25 procent een goede balans gevonden was tussen invloed van partijen en van kiezers. Staatssecretaris Kohnstamm (D66) geloofde dat de voorgenomen verlaging al een heilzaam effect kon hebben op de band tussen kiezers en kandidaten. ‘Bij een verlaging van de drempel tot 25% zullen partijen reeds gedwongen worden zich bij de kandidaatstelling rekenschap te geven van het “kiezerspotentieel” van de kandidaten.’²⁴ Overigens zou een drempel van 10 procent bij de verkiezingen in 1994 slechts één extra kandidaat een voorkeurszetel hebben opgeleverd, bepaald geen politieke aardverschuiving. De vrees was echter dat grote veranderingen zich wel konden voordoen als de kiezer zich vooraf bewust was van de lage drempel. CDA-senatoren vroegen zich bezorgd af of overmatig gebruik van voorkeurstemmen de evenwichtig samengestelde kandidatenlijsten

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988 (Memorie van toelichting, 20264, nr. 3), p. 59.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997 (25221, nr. 5), p. 5.

niet zou reduceren tot ‘brandhout’.²⁵ Tabel 6 laat zien dat hoewel het aantal dankzij voorkeursstemmen gekozen volksvertegenwoordigers na 1997 is toegenomen de kandidatenlijsten nog staan als een huis.

In 2006 werd er voor het laatst uitgebreid gedebatteerd over de voorkeursstem bij de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer. Namens het kabinet-Balkenende II stelde minister Pechtold voor de voorkeursdrempel te verlagen naar 12,5 procent, naar het oordeel van de regering ‘de enig mogelijke maatregel om de band tussen kiezer en gekozene in het *huidige kiesstelsel* al bij de komende verkiezingen te versterken’.²⁶ Met die cursivering herinnerde hij, waarschijnlijk ten overvloede, de Tweede Kamer nog eens nadrukkelijk aan het gesneuvelde kiesstelselontwerp van zijn voorganger en partijgenoot De Graaf.

De drempelverlaging moest ertoe leiden dat in de verkiezingscampagnes niet langer alle aandacht uitging naar de lijsttrekkers. Als lager geplaatste kandidaten dankzij persoonlijke campagnes een reële kans maakten om met voorkeursstemmen te worden gekozen dan zou dat de band tussen kandidaten en kiezers ten goede komen. De verlaging van de drempel van 50 naar 25 procent uit 1997 had onvoldoende effect gehad, aldus Pechtold. De kans om dankzij voorkeursstemmen in de Tweede Kamer te worden gekozen, was nog altijd miniem.

Al leek er aanvankelijk in de Tweede Kamer wel sympathie te bestaan voor de verlaging, uiteindelijk trok minister Nicolaï het wetsvoorstel in zonder dat daar veel rumoer over ontstond. Een paar jaar later werd nog eens gediscussieerd over het advies van het Burgerforum Kiesstelsel, maar al snel werd duidelijk dat de politieke partijen alles het liefst bij het oude wilde laten. Nog niet zo lang geleden hadden ze Nederland bijna opgezadeld met een gemengd kiesstelsel waarin personen een veel grotere rol zouden spelen, nu was zelfs een bescheiden toename van de kiezersinvloed op de samenstelling van de Tweede Kamer een stap te ver.

9.3 De voorkeursstem in recente verkiezingen

Na de invoering van het subamendement-Albarda was niet alleen het effect maar ook het gebruik van voorkeursstemmen lange tijd marginaal: in de jaren veertig en vijftig bedroeg het aandeel voorkeursstemmen slechts een paar procent. In de jaren zeventig doorbrak het een aantal malen de grens van 10 procent om vervolgens een flinke opmars in te zetten.²⁷ Na 1994 schommelt het aandeel voorkeursstemmen sterk en komt gemiddeld iets boven de 20 procent uit. Dat lijkt veel, maar daarbij moet worden aangetekend dat het overgrote deel van de voorkeursstemmen wordt uitgebracht op hooggeplaatste kandidaten die toch al zeker waren van een Kamerzetel, waaronder meestal de hoogstgeplaatste vrouwelijke kandidaat. Daarom laten we in figuur 16 zien hoe het aandeel voorkeursstemmen zich recentelijk heeft ontwikkeld als de stemmen die zijn uitgebracht op de hoogstgeplaatste vrouw buiten beschouwing worden gelaten. Die laatste categorie

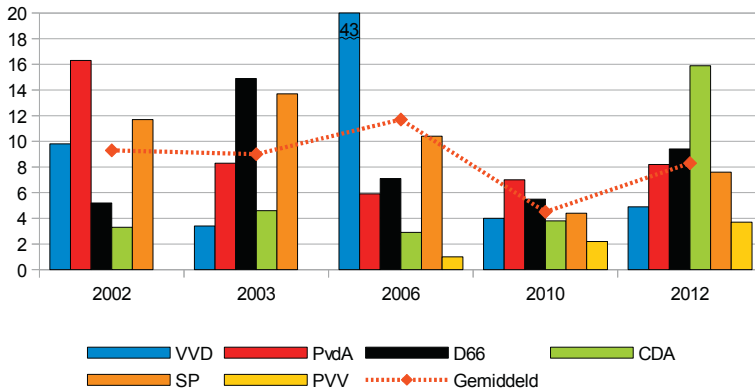
²⁵ Eerste Kamer, vergaderjaar 1996-1997 (25221 en 25227, nr. 279b), p. 2.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30418, nr. 3), p. 2.

²⁷ Van Holsteyn en Andeweg, ‘Niemand is groter dan de partij’.

is afzonderlijk weergegeven in figuur 15.

Figuur 15
Stemmenaandeel van de hoogstgeplaatste vrouwelijke kandidaat

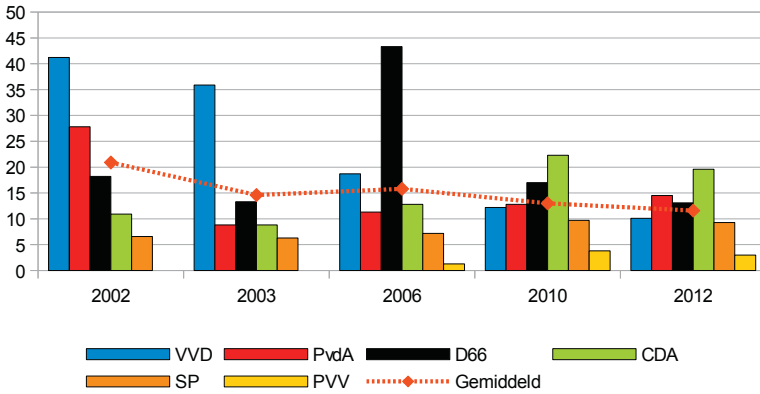


Berekeningen op basis van de processen-verbaal van de Kiesraad (www.kiesraad.nl).

In beide figuren valt nauwelijks een trend te ontwaren. In elk geval is er weinig aanleiding om te geloven dat kiezers tijdens de vijf meest recente verkiezingen in toenemende mate stemmen op andere kandidaten dan de lijsttrekker en de hoogstgeplaatste vrouw. Dit aandeel voorkeursstemmen ligt vrij stabiel op zo'n 15 procent. Wat vooral opvalt zijn de forse verschillen per partij van verkiezing tot verkiezing. Alleen de PVV en de SP laten nauwelijks schommelingen van betekenis zien, wat misschien te maken heeft met het feit dat in beide partijen de lijsttrekker langdurig het onomstreden boegbeeld van de partij was of is. De meeste uitschieters van de overige partijen kunnen relatief eenvoudig worden verklaard. Het exceptioneel hoge aandeel stemmen voor de hoogstgeplaatste vrouwelijke VVD-kandidaat in 2006 had alles te maken met de kort daarvoor beslechte lijsttrekkersstrijd tussen Mark Rutte en Rita Verdonk in het voordeel van de eerste. Een soortgelijk, zij het veel kleiner effect – en zonder persoonlijke drama's – deed zich in 2012 voor bij het CDA, waar de tot voor kort onbekende Mona Keizer (plaats 2) dankzij de lijsttrekkersverkiezing voor het CDA ruime landelijke bekendheid verwierf.

Het hoge stemmenaandeel voor de overige kandidaten van D66 in 2006 (figuur 16) komt voor een groot deel voor de rekening van Boris van der Ham (plaats 2) en Fatma Koşer Kaya (plaats 6). De laatste kreeg veel voorkeursstemmen uit de Turkse gemeenschap in Nederland nadat de PvdA en het CDA enkele kandidaten van Turkse origine van de lijst hadden gehaald die weigerden de Armeense genocide te erkennen.

Figuur 16
Stemmenaandeel van de overige kandidaten



Berekeningen op basis van de processen-verbaal van de Kiesraad (www.kiesraad.nl).

De hoge score van de overige VVD-kandidaten in 2002 had alles te maken met het niet bijster geslaagde optreden van lijsttrekker Hans Dijkstal en de populariteit van de tweede vrouw op de VVD-lijst, Erica Terpstra (plaats 4). Ook Gerrit Zalm (plaats 3) kreeg in 2002 uitzonderlijk veel stemmen, maar als lijsttrekker was hij een jaar later minder in trek. In al deze gevallen is dus de (sub)top van de lijst verantwoordelijk voor het merendeel van de voorkeursstemmen.

9.4 Argumenten tegen verlaging of afschaffing van de voorkeursdrempel gewogen

Dat een verdere verlaging van de voorkeursdrempel de kiezer te veel invloed zou geven, kan op zichzelf geen argument zijn om vast te houden aan de status quo. Per slot van rekening draaien verkiezingen om invloed van kiezers. Als het de zetelverdeling tussen politieke partijen betreft, klinkt het mantra 'de kiezer heeft altijd gelijk', maar zodra het de bezetting van de zetels door personen aangaat, neemt de Kieswet de kiezer tegen zichzelf in bescherming. Of moeten we zeggen dat de Kieswet de politieke partijen beschermt tegen de kiezers?

Kennelijk zitten er, geredeneerd vanuit het perspectief van politieke partijen, negatieve aspecten aan kiezersinvloed op de personele samenstelling van het parlement. Uit verslagen van Kamerdebatten, kabinetsbrieven en andere documenten zijn grofweg vijf argumenten te distilleren tegen verlaging van de voorkeursdrempel.²⁸ Het eerste argument luidt dat bij een lage(re) drempel een laaggeplaatste kandidaat reeds met enkele stemmen meer een zetel kan bemachtigen ten koste van een hooggeplaatste kandidaat met iets minder stemmen. De samenstelling

²⁸ De wetenschappelijke belangstelling voor dit onderwerp valt in Nederland erg tegen, wat verbaast omdat in de representatieliteratuur nog altijd de individuele volksvertegenwoordiger en zijn achterban centraal staan.

van de Tweede Kamer zou daardoor een willekeurig karakter krijgen. In de hoofdlijnnotitie *Naar een sterker parlement* stond bijvoorbeeld: ‘Kleine verschillen tussen kandidaten bepalen [bij de verlaging] wie gekozen wordt en wie niet. Wij zijn van mening dat het verschil in kiezerslegitimatie tussen een kandidaat met 1000 voorkeurstemmen en een kandidaat met 900 voorkeurstemmen verwaarloosbaar is.’²⁹

Van alle argumenten is dit wel het merkwaardigste en minst overtuigende. Welk kiesstelsel of welke voorkeursdrempel ook wordt gebruikt, één enkele stem kan altijd beslissend zijn voor het al dan niet behalen van een Kamerzetel of het winnen van het presidentschap van de Verenigde Staten. De kiesdeler bij de verkiezingen in 2012 bedroeg 62.828 stemmen en het is irrelevant of een kandidaat daarvan de helft (31.415), een kwart (15.708) zoals thans, of een tiende (6283) nodig heeft – een handjevol stemmen verschil kan iemand een zetel opleveren of kosten. Sterker nog, of een partij überhaupt een zetel in de Kamer wint kan van één stem afhangen.

Misschien is het verschil in mandaat tussen 1000 en 900 stemmen inderdaad (bijna) verwaarloosbaar, maar dat minieme verschil valt dan toch uit in het voordeel van de kandidaat met 1000 stemmen. Als we dat uitgangspunt loslaten, dan valt de bodem weg onder onze parlementaire democratie die functioneert op grond van het principe dat de meerderheid wordt vastgesteld door het tellen van stemmen. Daarnaast is het voorbeeld van 900 versus 1000 stemmen een vertekening van de werkelijkheid. Wat zich namelijk in de praktijk regelmatig voordoet, en naar ons idee veel ergerlijker is, is dat een gekozen kandidaat met nauwelijks voorkeurstemmen wint van een ongekozen kandidaat met veel maar net niet voldoende voorkeurstemmen. In 2010 veroverde Sybrand van Haersma Buma (plaats 10) een van de 21 CDA-zetels met 850 stemmen, terwijl onder de kandidaten op de plaatsen 22 tot met met 42 een elftal (soms aanzienlijk) meer stemmen had gekregen. In 2012 haalde CDA'er Pieter Omtzigt (plaats 39) met 36.750 stemmen ruimschoots de voorkeursdrempel, hetgeen ten koste ging van Martijn van Helvert (plaats 13) met 13.952 stemmen, terwijl Peter Oskam (plaats 10) met 702 stemmen een zetel mocht innemen. In 2003 deed iets dergelijks zich voor bij de VVD, toen Anton van Schijndel (plaats 41) met 12.731 stemmen net een zetel misliep, evenals Frans Weekers (plaats 29) met 8966 stemmen. Van de 28 leden van de nieuwe VVD-fractie hadden er 20 minder stemmen weten te vergaren dan Van Schijndel en Weekers. Met 390 stemmen was Paul de Krom (plaats 26) de binnenkomer met het kleinste eigen mandaat, gevolgd door Stef Blok (plaats 25) met 533 stemmen.

Het gaat in de voorbeelden hierboven uiteraard niet om de personen in kwestie, maar om het zeer forse stemmenverschil tussen pechvogels en geluksvogels. Dat niet veel politici het voortbestaan van deze situatie lijken te interpreteren als een inbreuk op de relatie tussen kiezer en gekozene, is eigenlijk een raadsel. Im-

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004 (29 356, nr. 1), p. 11.

mers, wie het met het oog op democratische legitimiteit zorgelijk vindt dat bij een lagere drempel kandidaten *dankzij* een klein verschil aan stemmen in de Kamer komen – nogmaals: dat risico bestaat in elk kiesstelsel, bij elke drempel – moet het wel onverdraaglijk vinden dat in het huidige stelsel sommige kandidaten *ondanks* tienduizend stemmen méér toch niet in de Kamer komen.

Het tweede argument tegen de verlaging van de voorkeursdrempel is dat grotere kiezersinvloed kan leiden tot onevenwichtig samengestelde parlementaire fracties. Waaruit deze ‘onevenwichtigheden’ precies bestaan, wordt niet altijd duidelijk, maar te denken valt aan te veel of te weinig vrouwen, vertegenwoordigers van etnische minderheden en regio’s, en specialisten op de diverse overheidsterreinen (zorg, financiën, openbaar vervoer, et cetera). Ook zouden minder geschikte maar flamboyante kandidaten makkelijker de vereiste aanhang onder kiezers weten te verwerven, terwijl inhoudelijk ijzersterke maar uiterlijk onopvallende kandidaten het onderspit delven.

Dit is een tot op zekere hoogte plausibel argument, maar de vrees voor onevenwichtigheid lijkt ons enigszins overdreven. Van meet af aan is gewaarschuwd tegen verstoring van de lijsten door de kiezers, maar de hierboven beschreven wijzigingen rondom de voorkeursdrempel hebben er niet toe geleid dat kiezers de lijsten op stelten zetten. Als een of hooguit twee kandidaten per verkiezing dankzij voorkeursstemmen worden gekozen, kan bezwaarlijk van massale onevenwichtigheden worden gesproken. Ook bij een voorkeursdrempel van 10 procent in plaats van 25 procent zouden de gevolgen binnen de perken zijn gebleven. Volgens de berekening van minister Pechtold waren er dan in 1998 negen, in 2002 zes en in 2003 vier kandidaten dankzij voorkeursstemmen gekozen;³⁰ volgens onze berekening zouden bij een drempel van 10 procent in 2012 alleen Martijn van Helvert (13.952 stemmen) voor het CDA, Martine Baay-Timmerman voor 50Plus (7123 stemmen) en Selçuk Öztürk voor de PvdA (9831 stemmen) zijn gekozen. Kortom, een minderheid van de fracties zou bij een drempel van 10 procent te maken krijgen met één, wellicht twee andere gezichten – bepaald geen verontrustende ontwikkeling afgezet tegen de hopelijk grotere legitimiteit die onze volksvertegenwoordigers dan onder de kiezers zullen genieten. Bovendien gaan nog altijd de partijen en niet de kiezers over de kandidaatstelling. Men zou zeggen dat als een kandidaat door de partijtop gewogen en zwaar genoeg bevonden is voor de kandidatenlijst zijn verkiezing dan niet als ‘onevenwichtig’ kan worden geduid. Zo wel, dan getuigt dat van weinig vertrouwen in de eigen kandidaatstellingsprocedure. Een lagere drempel kan uiteraard meer kiezers verleiden tot het uitbrengen van voorkeursstemmen op laaggeplaatste kandidaten, maar omdat dat effect zich na de eerste verlaging van 50 naar 25 procent niet heeft voorgedaan, lijkt dat gevaar – als men dat zo zou willen noemen – niet al te groot. De chronologie leert bovendien dat de drempelverlaging in 1997 pas volgde ruim nadat het aantal voorkeursstem-

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30418, nr. 3), p. 10.

men sterk was gegroeid.

Het argument van onevenwichtige fracties heeft door de sterk wisselende opiniepeilingen en verkiezingsuitslagen verder aan belang verloren. Tussen het moment waarop de partijen met de grootste zorgvuldigheid hun kandidatenlijst opstellen en de verkiezingsdag verkeren zij toch al in grote onzekerheid, want in een paar weken tijd kunnen ze zo maar vijf, tien of soms meer (virtuele) zetels winnen of verliezen. Ook met een voorkeursdrempel van 100 procent weten partijen tegenwoordig niet meer hoe hun fractie eruit zal zien, op de top van de lijst na. In het voorbije decennium zijn D66, VVD, CDA, PVV, PvdA en GroenLinks allemaal wel eens bijna gehalveerd of bijna verdubbeld in omvang. Geen van die partijen heeft na de verkiezingsnacht (openlijk) beweerd met een onevenwichtige fractie te moeten opereren. Daar komt nog bij dat de omloopsnelheid van Kamerleden sterk is toegenomen en dat het maar weinig Kamerleden is gegund om meer dan één termijn woordvoerder op hetzelfde terrein te zijn. Departementale expertise en brede parlementaire ervaring sneuvelen vaak door de hang naar 'vernieuwing' op de lijst.

Bovendien is het niet zo dat partijen zich bij de vaststelling van de kandidatenvolgorde primair laten leiden door het vereiste van 'evenwichtigheid', en zo wel dan is hun definitie daarvan niet noodzakelijk in het belang van de kiezer noch van de partij zelf. Bij het CDA, bijvoorbeeld, betekent evenwichtigheid vooral dat in de toekomstige fractie leden zitten uit alle delen van het land, de zogeheten regiovertegenwoordigers, en uit de katholieke, hervormde en gereformeerde stromingen binnen de partij, de bekende bloedgroepen van het CDA. De grote expertise van Pieter Omtzigt (Overijssel) op het terrein van pensioenen kon niet voorkomen dat hij op een (normaal gesproken) onverkiesbare plaats werd gezet omdat regiogenoot Eddy van Hijum al hoog op de lijst stond. Een evenwichtige PvdA-lijst betekende tot 2012, toen partijvoorzitter Hans Spekman er een einde aan maakte, dat mannen en vrouwen strikt om en om op de lijst stonden.

Het derde argument tegen verlaging van de drempel luidt dat een met voorkeurstemmen gekozen kandidaat een zetel kan veroveren ten koste van een kandidaat die, als kiezers tussen die twee kandidaten hadden mogen kiezen, eigenlijk populairder was geweest. Praktisch gesproken: als kiezers hadden geweten dat Pieter Omtzigt in de Kamer was gekomen ten koste van Martijn van Helvert, dan hadden misschien meer kiezers hun stem aan de laatste kandidaat gegeven. Deze redenering ligt in het verlengde van de oude veronderstelling, zoals in 1921 verwoord door Albarda, dat 'de kiezer, die op den eersten kandidaat der lijst zijn stem heeft uitgebracht, de volgorde van de kandidatenlijst aanvaardt, en dat de kiezer, die zijn voorkeurstem op een anderen kandidaat heeft uitgebracht, ook overigens de volgorde van de kandidatenlijst aanvaardt'.³¹ Hoe het laatste gedeelte van die zin precies gelezen moet worden, is niet duidelijk, maar op zijn minst bedoelde

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1920-1921, 8 september 1921, p. 2941.

Albarda dat als een kiezer zijn stem geeft aan een kandidaat op plaats 8 hij instemt met de volgorde van lager geplaatste kandidaten. Zou het betekenen dat de kiezer ook de volgorde van de kandidaten 1 tot en met 8 accordeerde, dan rijst de vraag waarom die kiezer überhaupt nog de moeite zou nemen om een voorkeursstem uit te brengen.

Recentelijk gebruikte ChristenUnie-leider Arie Slob deze redenering. Verlaaging van de voorkeursdrempel kan de samenstelling van de fracties 'in negatieve zin' beïnvloeden en doet naar zijn mening 'geen recht aan het gegeven dat veel mensen met hun stem op de lijsttrekker tevens aangeven dat zij daarmee impliciet instemmen met de gekozen lijstvolgorde'.³²

Slob gebruikte het woord 'gegeven' terwijl 'vermoeden' of 'hoop' hier meer op hun plaats zijn. Het is namelijk domweg niet bekend of mensen die op de lijsttrekker stemmen hun fiat geven aan de lijstvolgorde. Het is een lijsttrekker trouwens niet aan te raden om een stem op hem of haar als blijk van instemming met de lijstvolgorde uit te leggen. Consequent geredeneerd kan dan elke stem die niet op de lijsttrekker is uitgebracht worden geïnterpreteerd als een motie van wantrouwen tegen de lijst(trekker).

Daar dit derde argument gebaseerd is op een niet-bestaande mogelijkheid, namelijk de rangschikking van kandidaten door kiezers, is dit naar onze mening niet alleen een onbewijsbaar maar ook een oneigenlijk argument. De hedendaagse medestanders van Albarda proberen in feite de regels van het spel te veranderen nadat de wedstrijd is gespeeld. Het blijft echter gissen hoeveel van de 36.750 stemmers op Pieter Omtzigt (plaats 39) liever op Martijn van Helvert (plaats 13) hadden gestemd als ze hadden geweten dat diens 13.952 voorkeursstemmen onvoldoende waren voor een zetel. Misschien hadden de kiezers überhaupt niet willen kiezen tussen Omtzigt en Van Helvert en zouden ze met de kennis van nu liever Peter Oskam (plaats 10, met 702 stemmen) zijn zetel laten inleveren. Het is allemaal speculatie achteraf, want op het moment dat kiezers hun voorkeursstem uitbrengen hebben zij geen flauw benul hoeveel stemmen de diverse kandidaten zullen vergaren en welke consequenties dat zal hebben voor de lijstvolgorde. Dat is maar goed ook, want anders zou het strategisch stemmen een hoge vlucht nemen.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 juni 2006 (30418, nr. 3), p. 5914.

De lijststem

Wie echt een kiezersoordeel wil over de lijstvolgorde zou eigenlijk moeten pleiten voor de introductie van een lijststem zoals die in Zwitserland en Denemarken bestaat. De lijststem geeft kiezers de optie om op een partij te stemmen zonder een voorkeur voor een individuele kandidaat uit te spreken. Zolang de lijststem in Nederland niet bestaat, kan over de eventuele betekenis van een stem op een individuele kandidaat voor de lijstvolgorde slechts worden gespeculeerd. Het is Nederlandse kiezers ook niet gegeven de kandidaten op de lijst naar eigen inzicht te rangschikken en dus is het een onbewijsbare stelling dat kiezers die stemmen op de kandidaat op plaats 5 zich akkoord verklaren met de rangschikking van de kandidaten op plaats 6 en lager. Het nummeren van kandidaten 'is echter te ingewikkeld, zowel voor de kiezers als voor wat betreft de vaststelling van de uitslag', aldus het kabinet-Kok I, dat voor het gemak het feit negeerde dat het nummeren van kandidaten in landen als Ierland, Zwitserland, Luxemburg, Litouwen en Griekenland de praktijk is.¹ Wij zijn overigens niet voor de invoering van de lijststem. Deze sug-

gereert ten onrechte dat men voor een partij kan stemmen en het er niet toe doet wie er namens die partij in het parlement zit. Een partij zonder personen is een lege huls; politieke standpunten bestaan niet in een vacuüm maar worden uitgedragen door mensen van vlees en bloed. Daarom is het verstandig aan kiezers te vragen wie van de lijst zij het meest geschikt achten voor het uitdragen van de in het verkiezingsprogramma overeengekomen standpunten. Dat is ook overeenkomstig de liberale gedachte om te denken in termen van individuen en niet van abstracte instellingen. Een ander bezwaar tegen de lijststem is dat hooggeplaatste kandidaten het gebruik ervan kunnen pushen teneinde het effect van voorkeursstemmen op lager geplaatste kandidaten tegen te gaan. De partij zou daarmee haar greep op de samenstelling van de fractie versterken ten koste van de kiezers. Van een verlaging van de voorkeursdrempel op de band tussen kiezer en gekozene moeten geen wonderen worden verwacht, maar de invoering van een lijststem zal die band in geen geval goed doen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997 (25221, nr. 3), p. 4.

Tabel 7
Redenen van kiezers om een voorkeursstem uit te brengen (%)

Voornaamste reden	1989	1998	2002	2003	2006
Kandidaat is vrouw	30	29	33	44	30
Kandidaat is de beste	19	21	25	14	22
Kandidaat steunt bepaalde belangen	14	4	8	7	12
Kandidaat komt uit de regio/buurt	17	10	7	11	9
Stemmer kent kandidaat persoonlijk	8	20	3	5	4
Kandidaat is lid van etnische minderheid	-	-	-	1	-
Kandidaat is man	2	-	3	3	-
Overig	15	31	20	15	23

Bron: Van Holsteyn en Andeweg, 'Niemand is groter dan de partij'.

In 1989 en 1998 mochten kiezers meer dan één reden opgeven voor het uitbrengen van een voorkeursstem.

Het vierde argument luidt dat als voorkeurstemmen meer gewicht krijgen kandidaten persoonlijke campagnes gaan voeren waaraan twee nadelen kleven. Het eerste nadeel is dat kandidaten zich gaan richten op kleine groepen kiezers en het risico lopen een spreekbuis van die groepen te worden, terwijl zij de grondwettelijke plicht hebben het algemeen belang te behartigen. Een verlaging zou, in de woorden van Atzo Nicolaï, 'cliëntelisme' uitlokken.

Vanzelfsprekend dient cliëntelisme in het openbaar bestuur en in vertegenwoordigende lichamen te vuur en te zwaard bestreden te worden. Of door een lagere voorkeursdrempel meer Tweede Kamerleden dan voorheen aan derden personele diensten zullen verlenen, valt onmogelijk te zeggen, maar we kunnen niets uitsluiten. Maar als we ons niet vergissen, is de kans op vermenging van particuliere en publieke belangen veel groter op regionaal en lokaal niveau, dus een verhoging van de voorkeursdrempel voor de verkiezingen van de Provinciale Staten en de gemeenteraad ligt meer voor de hand. Voor wie wat wil van een landelijke (kandidaat-)politicus is het uitbrengen van een voorkeursstem in ruil voor een wederdienst overigens een niet erg krachtig middel: lobbyen bij een politicus, hem voorzien van 'informatie' of het verlenen van bijstand tijdens het schrijven van een wetsvoorstel zijn veel effectievere en minder in het oog lopende methoden. Sowieso blijken weinig kiezers op een kandidaat te stemmen omdat ze hem persoonlijk kennen (tabel 7). Dat is geen wonder, want op de lijsttrekkers na leiden Nederlandse parlementariërs een betrekkelijk anoniem bestaan.

Het argument dat de Tweede Kamer met een lagere voorkeursdrempel ten prooi kan vallen aan deelbelangen wordt vaak halfhartig aangehangen. SGP'er Van der Staaij wees – niet geheel ten onrechte – op het gevaar van Tweede Kamerleden als behartigers van regiobelangen, maar hij verzuimde om de grote partijen te bekritisieren die, zoals het CDA, soms tot op het ridicule af streven naar 'evenwichtige' vertegenwoordiging van de regio's en niet schromen om inhoudelijk

sterke Kamerleden op een onverkiesbare plaats te zetten omdat hoger op de lijst al iemand uit dezelfde regio staat.³³ Bovendien waren (of zijn) die grote partijen stuk voor stuk voorstander van een bepaalde variant van een districtenstelsel, met nota bene als expliciet doel het versterken van de regionale band tussen kiezer en gekozene. In hoeverre wordt het verzet tegen een lagere voorkeursdrempel dus werkelijk gemotiveerd door vrees voor deelbelangen? De discussie over de voorkeursdrempel in 1997 gaf voldoende aanleiding tot twijfel. Toen werd de verlaging van de drempel immers aanbevolen door erop te wijzen dat ‘voorkeursacties voor bijvoorbeeld vrouwen en minderheden’ in de toekomst een grotere kans van slagen hadden.³⁴

Kennelijk zijn persoonlijke campagnes waarin kandidaten (aangeboren) kenmerken als geslacht, geloof, woonplaats en afkomst uitventen geoorloofd, maar schiet men in een kramp zodra een kandidaat zijn politieke ideeën uitdraagt. Die kramp blijkt wel uit het tweede bezwaar tegen persoonlijke campagnes, namelijk dat kandidaten van dezelfde partij elkaar gaan bevechten in plaats van op te trekken tegen hun politieke tegenstanders. Behalve dat dat schadelijk is voor de harmonie binnen een politieke partij, zou daarmee nog meer de aandacht komen te liggen bij personen ten koste van partijstandpunten.

Het risico dat een verlaging van de drempel de personalisering van de politiek op negatieve wijze zal versterken, lijkt ons niet heel groot. Thans hebben voorkeursstemmen zo weinig effect en houden lager geplaatste kandidaten zich zo gedeisd dat juist de persoon van de lijsttrekker excessief veel aandacht (van de media) krijgt. Kiezers vereenzelvigen een politieke partij met haar lijsttrekker, wat ertoe leidt dat het electorale succes van een partij sterk bepaald kan worden door de persoon van de lijsttrekker. Op de PVV na, die nog geen ervaring heeft met een andere lijsttrekker dan Geert Wilders, kan elke Nederlandse politieke partij daarover meepraten. Deze persoonlijkheidscultus kan hopelijk enigszins geremd worden als ook andere kandidaten namens de partij de kiezer opzoeken. Kandidaten van dezelfde partij hebben er geen belang bij elkaar af te branden, want als hun partij door geruzie daalt in de kiezersgunst neemt hun kans af om verkozen te worden. Geen van hen weet van tevoren immers of ze de drempel zullen halen en zo niet dan zijn ze afhankelijk van het collectieve resultaat. De met voorkeursstemmen verkozen Pieter Omtzigt heeft laten zien dat het goed mogelijk is om een persoonlijke, inhoudelijke campagne te voeren zonder medekandidaten in de

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30418, nr. 3), 28 juni 2006, p. 5917. Tot ongenoegen van veel CDA-afdelingen stond zittend Kamerlid en pensioenskundige Pieter Omtzigt (Twente) niet op de concept-kandidatenlijst van het CDA uit 2012, terwijl nieuwkomer en regiogenoot Herma Boom plaats 13 was toebedeeld. Het partijbestuur wilde de regionale afdelingen laten kiezen tussen Omtzigt en regiogenoot Eddy van Hijum (die al wel op de conceptlijst stond). De afdelingen lieten zich niet dwingen tot een keuze en adviseerden om zowel Omtzigt als Van Hijum op de lijst te zetten, hetgeen uiteindelijk gebeurde.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997 (25221, nr. 3), p. 5.

haren te vliegen. Overigens was zijn voorkeursactie helemaal niet nodig geweest als het CDA deze door de Tweede Kamer benoemde Europese pensioenrapporteur niet had geofferd op het altaar van de regionale spreiding.

Een bijkomend voordeel van persoonlijke verkiezingscampagnes is dat zij zich in de openbaarheid afspelen, namelijk voor het oog van de kiezer, terwijl de traditionele strijd om hoog op de kandidatenlijst te komen achter gesloten partijdeuren plaatsvindt. Het gebeurt regelmatig dat een door de partij ongeschikt geachte parlementariër naar de onderste helft van de lijst wordt verbannen. Of dat terecht is, is voor buitenstaanders niet altijd te doorzien, maar ten principale is het aan de kiezers om een oordeel te vellen over het functioneren van volksvertegenwoordigers. Zeker als de aanleiding voor een lage plaats een politiek-inhoudelijk meningsverschil is, is het een goede zaak als kiezers (meer) mogelijkheden hebben om hun voorkeursstem te laten klinken. Als binnen een partij werkelijk twijfels bestaan over de capaciteiten van een zittend Kamerlid dan verdient het de voorkeur om hem of haar niet meer op de lijst te zetten; het getuigt van weinig respect voor de kiezer en voor andere laaggeplaatste kandidaten om zo iemand alsnog een onverkiesbare plaats te geven.

Naast koudwatervrees voor interne twisten tijdens de verkiezingscampagne bestaat er de (onuitgesproken) zorg dat kandidaten met een campagneverleden stoorzenders in de fractie kunnen worden. Voor die zorg zijn evenwel weinig concrete aanwijzingen: Nederlandse Kamerleden die zelf campagne hebben gevoerd, zijn niet minder loyaal aan de fractie dan collega's die dankzij de lijsttrekker in de Kamer zijn gekomen. Kamerleden die op eigen kracht in de Kamer zijn gekomen (dat wil zeggen: de voorkeursdrempel hebben gehaald) zeggen inderdaad iets vaker dat zij bij een meningsverschil met de fractie hun eigen lijn zullen volgen, maar hun aantal (zeven) was in het onderzoek te gering om harde statistische conclusies op te baseren, nog afgezien van de vraag of ze in de praktijk werkelijk tegen de zin van hun fractie zouden vasthouden aan hun mening.³⁵ De cijfers over afwijkend stemgedrag doen vermoeden dat het antwoord eerder ontkennend dan bevestigend zal zijn. Bovendien staan bijna alle Kamerleden die een eigen mandaat verwerven al op een hoge plaats op de kandidatenlijst en spelen dus naar alle waarschijnlijkheid een voorname rol in het bepalen van de koers van de fractie. Tot slot is wel gewezen op het feit dat het verband tussen rebellie en voorkeursstemmen ook omgekeerd kan liggen: 'not being loyal to the party and publicly dissenting may be a strategy to cultivate a personal vote'.³⁶

Niettemin jaagt alleen al het idee van onenigheid sommige Kamerleden de stuipen op het lijf en schuwen zij weinig middelen om de fractie daartegen te beschermen. In het debat over de voorkeursdrempel in 2006 legde VVD'er Laetitia Griffith een rechtstreeks verband tussen 'de kans om met een voorkeurstem in de Kamer te komen' en 'de afsplitsing van leden van hun partij' en vroeg daarop aan

³⁵ Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*, p. 77.

³⁶ Andeweg en Thomassen, 'Pathways to party unity', pp. 666-667.

minister Pechtold of hij niet van mening was ‘dat er in de wet – dit hoeft niet per se de Kieswet te zijn – een voorziening getroffen zou moeten worden, in die zin dat leden die zich afsplitsen, hun zetel ter beschikking zouden moeten stellen?’³⁷ Twee jaar later, in een debat over democratische vernieuwing, herhaalden Willibrord van Beek (VVD) en Ronald van Raak (SP) haar pleidooi.³⁸ Alleen D66 en de SGP, die toen gezamenlijk over vijf zetels beschikten, protesteerden tegen het afpakken van een zetel en wel omdat een parlementaire fractie met zo’n middel buitensporig veel macht over individuele volksvertegenwoordigers krijgt.

Welke wet de juriste Griffith eventueel wilde aanpassen, zullen we nooit weten, maar het kan heel wel de Grondwet (art. 67.3) zijn geweest. Deze gebiedt de leden van de Staten-Generaal immers ‘zonder last’ te stemmen en verwoordt aldus een speerpunt van het liberale denken over politieke moraliteit. Het vooruitzicht op broodroof bij afsplitsing zou dit in de praktijk door de fractiediscipline toch al gehavende artikel van elke verdere betekenis ontdoen, nog los van het feit dat onvermijdelijk ruzie zal ontstaan over de vraag of een parlementariër zich heeft afgesplitst of is geëxcommuniceerd. Laten we ook niet vergeten dat de afsplitsingen binnen de VVD niets met voorkeursstemmen van doen hadden: Geert Wilders haalde in 2003 op geen stukken na de voorkeursdrempel en de wrijving tussen Rita Verdonk en andere VVD’ers ging vooraf aan de beslissing om haar op plaats 2 van de VVD-kandidatenlijst te zetten; een plaats die haar een Kamerzetel garandeerde, al zou ze geen enkele voorkeursstem hebben behaald.

Een vijfde argument, dat wonderwel maar zelden genoemd wordt maar naar onze mening hout snijdt, is dat bij afschaffing van de voorkeursdrempel de functie van de ledenpartij wordt uitgehoud. De vaststelling van de volgorde op de kandidatenlijst, eventueel via een ledenraadpleging, zou dan een hoog ceremonieel gehalte krijgen. Het is natuurlijk niet de bedoeling de voorkeursdrempel te handhaven enkel en alleen opdat partijleden het gevoel te krijgen dat zij nog wat invloed hebben, maar er is ook een inhoudelijke reden: nieuwe, veelbelovende kandidaten genieten vanzelfsprekend nog geen bekendheid onder de kiezers en zouden, als zij strikt afhankelijk waren van voorkeursstemmen, maar weinig kans maken om gekozen te worden. Daarnaast zijn er zittende Kamerleden die wel goede volksvertegenwoordigers zijn, maar die het aan charisma of de wil ontbreekt om een persoonlijke campagne te voeren. Als fracties enkel en alleen op grond van het aantal voorkeursstemmen worden samengesteld, bestaat het risico dat zulke Kamerleden buiten de boot vallen.

9.5 Conclusie

Hierboven hebben wij, in navolging van anderen, met terugwerkende kracht berekend hoeveel kandidaten dankzij een lagere voorkeursdrempel gekozen zouden zijn ten opzichte van de huidige situatie. Het effect van een verlaging van 25 naar

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006 (30418, nr. 3), 28 juni 2006, p. 5923.

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 (30184, nr. 26), 29 september 2008.

bijvoorbeeld 10 procent blijkt niet dramatisch te zijn. Tegen deze berekeningen kan worden ingebracht dat als kiezers zich eenmaal bewust zijn van een lagere drempel een groter aantal van hen gebruik zal maken van de voorkeursstem. Dat kan heel goed het geval zijn, maar dat laat onverlet dat het toenemend gebruik van voorkeursstemmen voorafging aan de verlaging van de drempel in 1997. Kortom, het is juist te stellen dat een verlaging van de voorkeursdrempel recht doet aan de wens van de kiezer. Diverse keren is een drempel van 10 procent genoemd, maar dat is natuurlijk geen heilig percentage: een pleidooi voor 8 of 12 procent is even steekhoudend. Waar het om gaat is dat een kandidaat die op fatsoenlijke wijze een groep kiezers aan zich weet te binden een grotere kans moet krijgen om een Kamerzetel te winnen. De kritiek dat 10 procent, afhankelijk van de opkomst zo'n 6000 tot 6500 stemmen, te laag is voor een stevig persoonlijk mandaat gaat voorbij aan het feit dat momenteel maar een minderheid van de Tweede Kamerleden op een mandaat van die omvang kan bogen. Als we de lijsttrekkers en de hoogstgeplaatste vrouw buiten beschouwing laten, dan haalde tijdens de meest recente verkiezingen slechts een kwart van de gekozen Kamerleden de drempel van 10 procent. Wat meer gangmakers en wat minder grijze muizen zou het aanzien van de Tweede Kamer geen kwaad doen.

Wellicht nog eens ten overvloede: het betreft hier uitsluitend de drempel voor het verkrijgen van een Kamerzetel. In sommige kleine Nederlandse gemeenten is een paar honderd stemmen reeds voldoende voor het doorbreken van de lijstvolgorde en dat kan voor fracties, die vaak van zeer bescheiden omvang zijn, relatief grote gevolgen hebben. Dat noopt tot een afzonderlijk debat over de drempel bij gemeenteraadsverkiezingen, waarin ook de gevaren van mogelijk cliëntelisme dienen te worden meegenomen. Ook de voorkeursdrempel voor het Europees Parlement verdient aandacht. Weliswaar ligt die drempel thans al op 10 procent van de kiesdeler, maar door het geringe aantal zetels (26) heeft een Nederlandse kandidaat voor het Europees Parlement veel meer stemmen nodig om met voorkeur gekozen te worden dan zijn collega-kandidaten voor de Tweede Kamer. De kiesdeler voor het Europees Parlement ligt rond de 180.000 stemmen, bijna driemaal zo veel als de kiesdeler voor een Kamerzetel. Dat aantal is nog geflatteerd door de lage opkomst. Als evenveel mensen zouden stemmen voor het Europees Parlement als voor de Tweede Kamer, dan zou een Europese kandidaat haast 35.000 voorkeursstemmen nodig hebben. Een verlaging van de drempel kan wellicht wat meer leven blazen in de ingesukkelde Europese verkiezingscampagnes en een opkomstverhogende werking hebben.

Twee op de drie Nederlandse parlementariërs gelooft in het bestaan van een kloof tussen kiezers en gekozenen.³⁹ Hoewel het een illusie is om te denken dat meer gewicht voor de voorkeursstem die kloof kan dichten, is een verlaging van de voorkeursdrempel eigenlijk de enige structuurmaatregel om binnen het huidige stelsel de band tussen kiezers en gekozenen te versterken. Het blijft daarom ver-

³⁹ Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*, p. 24.

bazingwekkend hoeveel oppositie er binnen politieke partijen bestaat tegen zo'n verlaging, ook al worden momenteel slechts één, hooguit twee kandidaten per verkiezing gekozen op grond van voorkeursstemmen. Kennelijk is de angst voor de kloof kleiner dan de angst voor de kiezer aan de overkant van de kloof.

Onzes inziens vallen de vijf argumenten tegen verlaging dan wel afschaffing van de drempel uit in het voordeel van de instandhouding van de voorkeursdrempel als zodanig, maar zijn ze niet sterk genoeg om een verlaging naar bijvoorbeeld 10 procent tegen te houden. Een lagere drempel verdient wat ons betreft de voorkeur omdat, ook al is Nederland een partijendemocratie, personen in de politiek ertoe doen. Politiek moet zo veel mogelijk een ideeënstrijd blijven, maar wel in de erkenning dat de kracht van argumenten mede wordt bepaald door de overtuigingskracht en de persoon van de politicus. Meer dan nu het geval is mag de (voorkeurs)stem van de kiezer gehoord worden. Dat kan zonder dat het evenwicht in de fracties wordt bedreigd, kandidaten van dezelfde partij elkaar bestrijden of stromannen van de kiezers worden, en met functiebehoud van ledenpartijen.

Wat ons betreft ligt de bewijslast inzake de voorkeursdrempel primair bij de voorstanders van een hoog percentage: zij moeten met zwaarwegende redenen komen waarom een klein groepje (partij)mensen, van wie een deel zelf geen democratisch mandaat heeft, het voorrecht dient te behouden om de uitslag van democratische verkiezingen niet ten volle te laten doorwerken. Het is niet voldoende om, zoals minister Nicolai zonder enige onderbouwing deed, een angstbeeld op te roepen van een verdere 'verwijdering' tussen electoraat en volksvertegenwoordiging of van 'knellende banden' en 'cliëntelisme' – trouwens twee opmerkelijk tegengestelde gevolgen van één en dezelfde wetswijziging.

Een interessante vraag luidt of het eigenlijk niet aan politieke partijen zelf is om een balans te vinden tussen kiezersinvloed en ledeninvloed op de samenstelling van de fractie. Waarom moeten alle partijen onderworpen zijn aan dezelfde regels aangaande voorkeursstemmen? Per slot van rekening wordt de volgorde op de lijst ook volgens geheel verschillende, meer of minder democratische methoden vastgesteld, soms in zeer kleine kring, soms door middel van een ledenraadpleging. Indien de hoogte van de voorkeursdrempel en het al dan niet opnemen van een lijststem aan de partijen zelf wordt overgelaten, betekent dat waarschijnlijk het einde van een nationale voorkeursdrempel. Dat kan voor kiezers verwarrend zijn. Daar zit wat in – als oplossing zou de drempel boven elke lijst op het stembiljet vermeld kunnen worden – maar laten we niet vergeten dat tot 1989 er ook geen nationale voorkeursdrempel was: een partij die in elke kieskring een afzonderlijke lijst indiende, had een heel andere voorkeursdrempel dan een partij die in alle of meerdere kieskringen een identieke lijst gebruikte.

In 1921 slaagden de politieke partijen erin hun zeggenschap over de personele samenstelling van de parlementaire fracties te vergroten ten koste van de kiezer. Of partijen dat tegenwoordig nog zou lukken zonder veel buitenparlementair rumoer valt te bezien, tenzij het op haast terloopse wijze gebeurt. Dat gevaar was en is niet denkbeeldig. Het voornemen van het kabinet-Rutte I om de omvang van

de Tweede Kamer te verkleinen van 150 naar 100 leden – een zuiver symbolische en onnutte maatregel ter verkleining van ‘de overheid’ – is door Rutte II weliswaar van tafel gehaald, maar de roep om een kleiner, zogenaamd slagvaardiger parlement zal er niet door verstommen. Mocht het er ooit van komen, dan zou dat een forse stijging van de voorkeursdrempel met zich meebrengen.⁴⁰ In plaats van 15.708 stemmen zou een kandidaat in 2012 23.561 stemmen nodig hebben gehad om direct verkozen te worden. Als hij daarin was geslaagd, dan had hij een groter persoonlijk mandaat dan het gemiddelde lid van het Britse Lagerhuis. Teruggerekend zou het betekenen dat sinds de verlaging van de drempel in 1997 zes van de huidige negen voorkeurskandidaten géén zetel hadden behaald. Het toch al geringe effect van voorkeursstemmen zou door een verkleining van de Tweede Kamer dus zo goed als teniet worden gedaan. Mocht een toekomstig kabinet onverhoopt een verkleining van de Tweede Kamer weer op de agenda zetten, dan is er hopelijk ten minste één partij die zich realiseert dat daarmee niet in de eerste plaats ‘de overheid’ maar de kiezer wordt gekort.

⁴⁰ In de Memorie van toelichting op het (ingetrokken) wetsvoorstel werd met geen woord gerept over het effect van de verkleining van de omvang van de Tweede Kamer op het aantal benodigde voorkeursstemmen.

10 Tussen opinie en overtuiging: politieke partijen, (nieuwe) media en opiniepeilingen

In het najaar van 2012 was Nederland een aantal weken in de ban van de ‘inkomensafhankelijke zorgpremies’. Mark Rutte en Diederik Samson hadden nog maar net in opperbeste stemming hun regeerakkoord *Bruggen bouwen* gepresenteerd of er brak een storm van protest los over het feit dat de premie voor een identiek zorgpakket enorm in hoogte kon verschillen, van 20 euro per maand voor iemand in de bijstand tot 482 euro voor iemand die bovenmodaal verdiende. Vooral de vette koppen waarmee *De Telegraaf* een dagenlange kruistocht voerde tegen de zorgplannen van het nog onbeëdigde kabinet-Rutte II zijn op het netvlies blijven staan. Op televisie gaf een stoet VVD’ers van alle rangen en standen lucht aan hun onvrede en de VVD-stemmers die zeiden dat ze zich door Rutte bedrogen voelden waren snel gevonden. Aanvankelijk gaven Rutte en de VVD-fractie geen krimp, maar toen hun pogingen om de zorgplannen uit te leggen aan de boze VVD-achterban niets uithaalden, zat er voor de VVD en de PvdA weinig anders op dan het verse regeerakkoord open te breken. Zij besloten de door de sociaal-democraten gewenste verkleining van de inkomensverschillen te realiseren via het belastingstelsel en niet door inkomensafhankelijke zorgpremies.

Toen de storm geluwd was, brak in de geschreven pers een periode van reflectie aan. Hadden de media, in het bijzonder de televisie, niet wat terughoudender en objectiever moeten zijn? Waren de media niet een onderdeel geworden van de strijd tegen de inkomensafhankelijke zorgpremies in plaats van vanaf de zijlijn verslag te doen van de onrust? Had bijvoorbeeld Dominique van der Heyde – ‘politiek gezicht van de NOS en “duider” in Den Haag’, volgens de website van haar werkgever – slechts het nieuws gebracht of had zij zelf nieuws gemaakt en dus eigenlijk politiek bedreven? Door in haar columns en op televisie retorische vragen te stellen als ‘Prachtig dat mensen die het echt krap hebben er op vooruit gaan (*sic*), maar dit?’ ging zij volgens diverse commentatoren een grens over.¹ De ‘sensatiebeluste berichtgeving’ was een ‘misselijkmakende vertoning’, meende *Vrij Nederland*-columnist Kees Kraaijeveld en volgens econoom Bas Jacobs hadden de media ‘niet hun kritische distantie bewaard. Zij moeten vertellen hoe het zit, en geen opinies verkondigen. Het debat hierover was beneden alle peil’.²

Wie de zaak uit een andere invalshoek bekijkt, zou kunnen zeggen dat de achterban van een politieke partij, in dit geval de VVD, met groot succes de media voor haar doeleinden heeft ingezet. Ongeruste partijleden trokken aan de bel, aangevoerd

¹ *Spits*, 6 november 2012.

² *Vrij Nederland*, 10 november 2012; *Leeuwarder Courant*, 12 november 2012.

door VVD-prominent Hans Wiegel, die net afscheid had genomen als voorzitter van Zorgverzekeraars Nederland. Wiegel zei op de radio dat de zorgplannen van het kabinet-Rutte II neerkwamen op een ‘gigantische nivelleringsoperatie – misschien nog nivellerender dan toen het kabinet-Den Uyl er zat’.³ De (toenmalige) VVD-fractievoorzitter en medeopsteller van het regeerakkoord Stef Blok had zich al een dag eerder genoodzaakt gezien een e-mail te schrijven aan verontruste VVD-leden waarin hij tegenover de hogere zorgpremies een hogere arbeidskorting en een verlaging van de inkomstenbelasting in stelling bracht. Dat de e-mail uitlekte en vervolgens groot nieuws werd, doet niet af aan het feit dat zij bedoeld was voor VVD’ers die zelf contact met de partijtop hadden opgenomen. Per slot van rekening stond de beruchte kop ‘Marx Rutte’ van *De Telegraaf* naast de chocoladeletters die meldten ‘Achterban van VVD is ziedend’.⁴ Zo geredeneerd deden de media, weliswaar met grote gretigheid, verslag van de onenigheid binnen de VVD maar waren voor veel VVD’ers de media tevens het middel om hun ongenoegen over de kabinetsplannen te ventileren. Dit is ook de verdedigingslinie van de hoofdredacteurs die van sensatiezucht en overdrijving werden beschuldigd: hun organen rapporteerden eerst en vooral de onrust in de VVD. Dat ten gevolge van die rapportages de onrust verder toenam, valt niet te ontkennen, maar dat kan men de media moeilijk kwalijk nemen.⁵ Anderen betwisten die lezing. De opstand in de VVD was geen autonome reactie op de kabinetsplannen maar werd in gang gezet door politieke commentatoren die zich hardop afvroegen hoe de VVD, na een stevig antilinkse verkiezingscampagne, in vredesnaam akkoord had kunnen gaan met een grootschalige inkomensnivellering via de zorgpremies. Pas daarna zou de Haagse VVD zijn belaagd door boze partijleden.⁶

10.1 Politiek en media

Hoe de chronologie van de gebeurtenissen die het aanstaande kabinet dwongen tot heronderhandelen er ook uitziet, de hele affaire zal veel politici hebben gesterkt in hun overtuiging dat zij vandaag de dag tegenover ‘de media’ op een achterstand staan. Politieke partijen hebben voor het uitvoeren van hun beleidsagenda niet voldoende aan een parlementaire meerderheid, maar dienen ook de media, en via de media de bevolking, aan hun zijde te krijgen. Jack de Vries, een doorgewinterde verkiezingscampagnestrategus en CDA-politicus, zei onlangs: ‘De media in Nederland hebben zeker heel veel macht. Juist omdat veel tegenwoordig draait om beeldvorming, om imago, om reputaties en die worden veelal toch in de media bepaald.’⁷ In vergelijking met het buitenland zouden Nederlandse media machtig zijn omdat Nederlandse politieke partijen over onvoldoende financiële middelen beschikken om eigenhandig de beeldvorming te bepalen en electorale doelgroepen te benaderen. Er

³ Interview met Hans Wiegel op Radio 1, 31 oktober 2012.

⁴ *De Telegraaf*, 1 november 2012.

⁵ *Trouw*, 17 november 2012.

⁶ *de Volkskrant*, 17 november 2012.

⁷ *De Groene Amsterdammer*, 21 november 2012.

bestond misschien ooit een verstandshuwelijk tussen politiek en pers – uw boodschap is ons nieuws – maar in de ‘mediacratie’ of het ‘politiek-publicitair complex’ zou de politiek inmiddels de onderliggende partij zijn.

Onderzoek onder parlementariërs en journalisten (tabel 8) laat zien hoe wijdverbreid het gevoel onder de eersten is dat de (massa)media grote politieke macht hebben, terwijl journalisten de wurggreep van hun beroepsgroep op de politiek relativeren.⁸ Hun klacht is juist vaak dat politici niet werkelijk geïnteresseerd zijn in het beantwoorden van vragen, maar alleen in het uitventen van hun eigen verhaal. Anders gezegd, politici maken het journalisten, die de macht in de gaten houden, moeilijk.

Van de stellingen die journalisten en politici in het onderzoek kregen voorgelegd onderschreven journalisten slechts één stelling krachtiger dan politici. Niet toevallig is dat net een stelling die niet op de media maar op politici betrekking heeft, namelijk dat media-aandacht voor een politicus belangrijker is dan hard werken. Op hun beurt meent een kwart van de politici dat parlementair journalisten eigenlijk zelf politieke macht willen uitoefenen. Interessant is dat politici vaker dan journalisten van zichzelf vinden – of in ieder geval van hun collega’s – dat ze alles doen om media-aandacht te krijgen. Dat hoge percentage (72 procent) heeft ongetwijfeld te maken met het heilige geloof onder politici dat de media een enorme machtsfactor zijn. Wie zich niet langer in de belangstelling van de media kan verheugen, is een doodlopende wandelgang ingeslagen.

Tabel 8
Percepties van mediamacht door Nederlandse politici en journalisten

Percentage (geheel) eens met de stelling	Politici	Journalisten
Rondom verkiezingen hebben media meer politieke macht	74	71
Politici doen alles om media-aandacht te krijgen	72	61
Massamedia maken en breken politici	71	50
De macht van de massamedia wordt overschat (% oneens)	67	34
Massamedia hebben te veel politieke macht	62	14
Media beslissen welke onderwerpen belangrijk zijn, de politiek heeft hier weinig invloed op	51	27
Media-aandacht is voor een politicus belangrijker dan hard werken	39	60
Politici verkrijgen de meeste populariteit met optredens in amusementsprogramma's	33	31
Parlementair journalisten worden gedreven door de wens zelf politieke macht uit te oefenen	28	8

Bron: Van Aelst e.a., ‘The Fourth Estate as Superpower?’, p. 501.

⁸ Peter Van Aelst e.a., ‘The Fourth Estate as Superpower? An empirical study of perceptions of media power in Belgium and the Netherlands’, *Journalism Studies* 9 (4), 2008, pp. 494-511.

Omdat het onderzoek naar de wederzijdse perceptie van politici en journalisten pas onlangs is begonnen, valt niet te zeggen of de huidige generatie politici de media meer macht toedicht dan voorgaande generaties. Voor veel politici staat echter als een paal boven water dat de mediamacht niet alleen in hun beleving maar ook in werkelijkheid is gegroeid. Jack de Vries ziet ‘twee tendensen die de macht van de media versterken’, namelijk de ontzuiling, waardoor politici in een haast permanente verkiezingscampagne zijn verwikkeld en voortdurend de (ontzuilde) media moeten opzoeken om contact te houden met zwevende kiezers, en daarnaast de toegenomen versnippering en concurrentie tussen media onderling, die allemaal op zoek zijn naar nieuws en primeurs.

Maar waarom neemt de macht van de media eigenlijk toe terwijl diezelfde media in een steeds heviger onderlinge concurrentiestrijd zijn beland? Was het niet logischer geweest als die concurrentie ertoe geleid had dat juist de aanbieders van nieuws, in dit geval de politici, hun positie ten opzichte van de media hadden weten te versterken? Natuurlijk zijn de media door de ontzuiling minder volgzzaam geworden, maar echte concurrentie ontstond pas door de opkomst van commerciële en sociale media, toen de ontzuiling al zo goed als voltooid was. Het zou dus in de rede liggen indien de macht van de media de laatste jaren was gekrompen. Meer media dingen immers naar de nieuwsfeiten die gegenereerd worden door een in omvang gelijke groep politici. Anders gezegd: de markt voor politiek nieuws vertoont in theorie oligopolistische trekjes. Vanzelfsprekend zijn niet alle (nieuwe) media geïnteresseerd in politieke verslaggeving, maar alleen al de toename van het aantal parlementair journalisten is indrukwekkend. In een halve eeuw tijd vertienvoudigde het aantal geaccrediteerde parlementair journalisten bijna. In 1998 werd het politieke nieuws nog verzorgd door 200 journalisten, maar ondanks dalende krantenoplagen en krimpende nieuwsredacties is hun aantal gestegen tot 260 in 2012.⁹ In de jaren vijftig en zestig, hoogtijdagen van de verzuiling, waren er hooguit dertig journalisten op het Haagse Binnenhof te bekennen. Hoe kan ondanks die fragmentatie en wedijver de machtsbalans in het voordeel van de media zijn verschoven, althans naar het gevoel van politici?

Een verklaring kan zijn dat journalisten door de hevige concurrentie meer rekening moeten houden met de wensen van hun lezers en kijkers, en een flink deel daarvan heeft geen belangstelling voor diepgravende verhalen.¹⁰ Vroeger hadden consumenten van nieuws en amusement minder keus. Het vermaak dat zij zochten werd verzorgd door dezelfde media die serieus nieuws brachten, al was het maar omdat Nederland slechts één of twee televisiekanalen had. Tegelijkertijd lijken sommige media te veronderstellen dat nieuwsconsumenten minder behoefte hebben aan diepgang en hard nieuws en meer aan uitleg. Zowel in dagbladen als in televisiejournaals is de ‘duiding’ van het nieuws ten koste gegaan van het nieuws

⁹ Gerrit Voerman, *Over de toekomst van de politieke partij* (oratie Universiteit Groningen, 18 september 2012), p. 12.

¹⁰ Philip van Praag, Kees Brants en Claes de Vreese, ‘Het wantrouwen tussen politici en journalisten’, *Bestuurskunde* 1, 2010, pp. 11-18.

zelf.¹¹ De lengte van artikelen is een onvolkomen indicator van kwaliteit, maar het zegt toch wel iets dat de afgelopen tien jaar het aantal lange artikelen in *NRC Handelsblad* drastisch is afgenomen terwijl het aantal columns sterk is gegroeid.¹² In de journaals heeft de mening van ‘de straat’ een prominente rol gekregen; er wordt niet alleen gemeld wat er in Nederland is voorgevallen maar ook wat de gewone man daarvan vindt.

Daarnaast heeft de afgenomen identificatie van burgers met politieke partijen gevolgen voor de rol van de media. Ook al doolt de gemiddelde kiezer niet kras door het politieke landschap, hij twijfelt wel vaak tussen twee of drie partijen. Zijn sociaal-cultureel en economisch profiel is niet meer rechtstreeks te vertalen in een vaste politieke voorkeur. Derhalve is de invloed van beeldvorming toegenomen – en dus de invloed van degenen die de politiek in beeld brengen – wat mede verklaart waarom politici media-aandacht zo belangrijk vinden.

Wantrouwen

Politici werken soms zelf in de hand dat journalisten hun wantrouwend bejegenen. Zo stapte de Amerikaanse minister Henry Kissinger eens een persconferentie binnen met de opmerking: ‘Good morning, ladies and gentlemen. Has anybody got any questions for my answers?’¹ Zulk dedain was overigens wederzijds: de invloedrijke Amerikaanse journalist H.L. Mencken zei eens dat een journalist zich tot een politicus moet verhouden als een hond tot een lantarenpaal. Zo verzuurd zijn de verhoudingen tussen de Nederlandse politiek en de Nederlandse media gelukkig niet, maar uit tabel 8 en 9 spreekt niettemin een groot onderling wantrouwen. Geen politicus zal Thomas Jefferson nog nazeggen dat als hij mocht beslissen ‘whether we should have a go-

vernment without newspapers or newspapers without a government, I should not hesitate a moment to prefer the latter’. Met het mes op de keel zouden hendaagse politici misschien wel dezelfde keuze maken als Jefferson, al was het maar om vervelende beeldvorming te voorkomen, maar zeker niet zonder aarzelingen.

¹ Geciteerd in: Steven Barnett, ‘Will a Crisis in Journalism Provoke a Crisis in Democracy?’, *The Political Quarterly* 73 (4), 2002, pp. 400-408, p. 404.

² Brief uit 1787 aan Edward Carrington, verzonden uit Parijs alwaar Jefferson ambassadeur was van 1785 tot 1789. Opgenomen in: Thomas Jefferson, *The Works of Thomas Jefferson* (deel 5 – Correspondence 1786-1789), New York/Londen, 1905 (www.oll.libertyfund.org).

¹¹ De ombudsman van *NRC Handelsblad*, Sjoerd de Jong, stelde deze ontwikkeling in zijn krant aan de kaak in ‘Uitleg moet, maar meer accent op nieuws komt de krant ten goede’, 16 februari 2013.

¹² De afgelopen tien jaar verschenen er in *NRC Handelsblad* 2541 artikelen (stand per 20 februari 2013) van 2500 of meer woorden, waarvan 95 in de afgelopen twaalf maanden en 787 in de voorbije vijf jaar. *Trouw* en *de Volkskrant* laten stabiliteit zien, al was het aantal lange stukken daar altijd al kleiner (respectievelijk 773 en 1492 in tien jaar tijd).

Volgens Philip van Praag en anderen hebben politieke partijen, ministeries en andere overheidsinstellingen als reactie op genoemde ontwikkelingen communicatiestrategieën ontworpen die erop gericht zijn de verslaggeving te sturen in de door hen gewenste richting.¹³ Journalisten die dagelijks te maken hebben met persvoorlichters, communicatieadviseurs en spindoctors kunnen het gevoel krijgen dat ze belemmerd of gemanipuleerd worden in de nieuwsgaring, wat uiteraard niet bevorderlijk is voor het wederzijds vertrouwen. In hoeverre die redenering echt opgaat voor politieke partijen is de vraag. Jack de Vries constateerde al dat partijen verhoudingsgewijs armlastige organisaties zijn. Ze hebben doorgaans noch de middelen noch de mensen om de media te sturen of om de burger buiten die media om rechtstreeks te benaderen. Tweede Kamerleden, die voor de gemiddelde burger het gezicht van een politieke partij zijn, hebben er trouwens geen belang bij om de communicatie met de pers uit te besteden aan professionals, want zij zijn – vinden ze zelf – voor hun verdere politieke carrière afhankelijk van media-aandacht. In hoeverre ze die media-aandacht daadwerkelijk krijgen, hangt niet alleen af van journalisten en de bewuste politicus, maar ook van de afspraken in de fractie: sommige fractiebesturen gunnen hun leden de vrijheid om naar eigen goeddunken de media te woord te staan, terwijl andere willen dat leden van tevoren melding maken van geplande mediaoptredens of zelfs toestemming vragen. Een andere reden waarom het wantrouwen tussen politici en journalisten niet direct te maken heeft met de manipulatieve communicatiestrategieën van ‘de overheid’ is dat ook nieuwsgierige politici kunnen worden dwarsgezet door voorlichters en communicatieadviseurs. Hoe vaak gebeurt het niet dat volksvertegenwoordigers, en soms zelfs bewindspersonen, niet de informatie krijgen waar ze om hebben gevraagd?

De Vlaamse politieke wetenschapper Peter Van Aelst plaatst een aantal nuttige kanttekeningen bij de veronderstelde almacht van de media.¹⁴ Hij wijst erop dat de media vaker de politieke macht volgen dan maken. In verkiezingstijd richten ze zich en masse op de persoon van de lijsttrekker, ook al zijn lager op de lijst kandidaten te vinden die een veel ‘beter’ mediaprofiel hebben. Zelfs als lager in de pikorde staande kandidaten mediagenieker zijn en vaak met hun hoofd op de televisie komen, leidt dat niet zonder meer tot machtsvorming. Als voorbeeld noemt Van Aelst PvdA’er Mei Li Vos, die ondanks (relatief) grote bekendheid dankzij optredens in veelbekeken televisieprogramma’s door haar partij in 2010 op een onverkiesbare 38ste plaats werd gezet. De overtreffende trap van dit voorbeeld is natuurlijk VVD’er Theo Joekes, wiens enorme electorale aantrekkingskracht (vijf Kamerzetels in 1986) niet kon verhinderen dat hij tot tweemaal toe aan de onderkant van de lijst terechtkwam en dat in een tijd dat veel media nog een werkelijk landelijk karakter hadden.

¹³ Van Praag, Brants en De Vreese, ‘Het wantrouwen tussen politici en journalisten’.

¹⁴ P. Van Aelst, *Worden de media de eerste macht van het land? Enkele beschouwingen over de misbegrepen macht van de media in de Nederlandse politiek* (Staatsrechtsconferentie Universiteit Leiden, 14 december 2012).

Ook op de mate waarin media de politieke agenda bepalen, valt een en ander af te dingen. Hoogleraar communicatiewetenschap Kleinnijenhuis stelt dat de term ‘mediacratie’, in de betekenis van een democratie waarin de media de publieke en de politieke agenda beïnvloeden maar zelf weinig invloed ondergaan van publiek en politiek, op Nederland niet van toepassing is, althans niet in de onderzochte periode 1994-2002. De invloed van de dagbladen op de politieke agenda zou bijna nihil zijn en die van de televisie beperkt.¹⁵ Ook Van Aelst relateert de invloed van de media op de politieke agenda. Krantenberichten die Kamerleden inspireren tot spoeddebatten en Kamervragen blijken meestal gebaseerd op onderzoek dat niet door de bewuste krant maar door onderzoeksinstituten of belangenorganisaties is verricht. Een ‘bericht in *de Volkskrant*’ of ‘de cijfers van RTL’ zijn doorgaans afkomstig uit persberichten en rapporten van externe organisaties. Daarnaast, zo betoogt Van Aelst, is zoiets als het vragen uur, dat wel veel ‘nieuws’ genereert, welbeschouwd van slechts beperkt belang voor uiteindelijke wetgeving. Onderzoek naar ruim zeshonderd wetten in de periode 2006 tot 2011 laat zien dat de politieke langetermijnagenda zich vrij autonoom ontwikkelt ten opzichte van door de media gevoede politieke hypes. De aandacht voor die langetermijnagenda is overigens minimaal: vier van de vijf wetten komt tot stand zonder enige mediavermelding en maar tien procent van de wetten krijgt vrij uitgebreide media-aandacht.¹⁶ Mede hierom acht Van Aelst het stempel ‘vierde macht’ niet van toepassing op de media. Bovendien zijn de overige drie machten grondwettelijk vastgelegd en (elkaar) verantwoording schuldig.

Dat laatste is een juridisch kloppend maar anderszins niet erg overtuigend argument. Het is juist de informele, ongecontroleerde aard van de mediamacht die velen zorgen baart, alsook de onwil van (sommige) journalisten om publiekelijk verantwoording af te leggen. Juist nu de politieke partijen voor slechts een zeer gering aantal mensen een rechtstreekse bron van politieke informatie zijn, weegt de kwaliteit en toegankelijkheid van de parlementaire verslaggeving door journalisten zwaar. Journalisten zijn bovendien zelf steeds meer centraal komen te staan in de politieke verslaggeving, zo zeer zelfs dat betwijfeld kan worden of het woord verslaggeving nog op zijn plaats is. Van Praag constateert dat in het NOS Journaal, dat zeker in verkiezingstijd voor veel burgers een bron van politieke informatie is, een verschuiving heeft plaatsgevonden van beschrijvende naar interpreterende journalistiek. Politieke onderwerpen worden niet langer gedomineerd door politici die op elkaar reageren, maar worden becommentarieerd in onderonsjes tussen de presentator in de studio en een Haagse verslaggever. Ter illustratie: tijdens de berichtgeving over de verkiezingscampagne van 1998 werd driekwart van de tijd volgepraat door journalisten en bedroeg de gemiddelde lengte van een quote van

¹⁵ J. Kleinnijenhuis, ‘Het publiek volgt media die de politiek volgen’, in: RMO, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag, 2003, pp. 151-211. Media beïnvloeden elkaars agenda wel. De berichtgeving op televisie wordt wel gevoed door de dagbladen maar andersom veel minder.

¹⁶ P. Van Aelst, *Worden de media de eerste macht van het land?*

een lijsttrekker slechts twaalf seconden.¹⁷ Een andere bedenkelijke ontwikkeling is dat na afloop van een lijsttrekkersdebat een deskundigenpanel de lijsttrekkers uitvoerig de maat neemt. In plaats van de kijker tijd te gunnen om zelf een oordeel te vellen, kreeg Marco Pastors na het ‘Premiersdebat’ op RTL4 volop de gelegenheid om SP-leider Emile Roemer te bekritisieren. Pastors kan niet kwalijk worden genomen dat hij zijn mening ten beste geeft, maar waarom krijgt een uitgesproken partijpolitiek figuur van journalisten eigenlijk zo’n prominente rol in de nabeschouwing? In een paar dagen tijd verloor de SP twee derde van haar virtuele zetelaantal.

Liberalen geven concurrentie meestal ruim baan, vooral omdat de consument daar de vruchten van plukt. Maar gaat dat in het geval van politieke verslaggeving op? Zorgt de intense wedijver tussen media ervoor dat politieke vraagstukken tot op de bodem worden uitgezocht of zijn parlementair journalisten de spreekwoordelijke varkens die de spoeling dun maken? Daarover zijn de meningen verdeeld. Sommigen menen dat de kwaliteit er de afgelopen dertig jaar ontegenzeggelijk flink op vooruit is gegaan;¹⁸ anderen ergeren zich aan de in hun ogen toenemende oppervlakkigheid en vulgarisering, aan de ‘collusie tussen politieke verslaggeving en vermaak, kleedkamerjournalistiek’.¹⁹ In ieder geval is door technologische ontwikkelingen de omloopsnelheid van het nieuws sterk toegenomen. Kleinnijenhuis wijst erop dat door de snelheid van nieuwe communicatietechnieken de toepassing van hoor en wederhoor in theorie eenvoudiger is geworden, maar dat paradoxaal genoeg juist die snelheid zorgt voor grote tijdsdruk bij journalisten, met als gevolg dat dit klassieke journalistieke principe raakt uitgehold. ‘Aan de “moderne” versie van hoor- en wederhoor is reeds voldaan als onenigheid kan worden getoond tussen minimaal twee woordvoerders, wier mening in de vorm van “sound bites”, citaten of parafrasen wordt doorgegeven aan het publiek. Om te scoren met deze uitgekleden vorm van hoor- en wederhoor moeten journalisten aan hun bronnen zulke provocerende uitspraken ontlokken dat potentiële tegenstanders voor de camera en de microfoon boos reageren zonder nog de tijd gehad te hebben zich goed op de hoogte te stellen. De wens tot onpartijdigheid draagt zo bij tot de gelijkschakeling: issue = conflict = persoonlijke tweestrijd.’²⁰ Het kan niet anders of de zorgvuldigheid lijdt daaronder. Marcel Gelauff, hoofdredacteur van NOS Nieuws, zei dat fact-checking ‘niet langer heilig’ is, want voordat een verhaal met feiten kan worden bevestigd of weersproken hebben andere media het ‘nieuws’ al

¹⁷ Philip van Praag, ‘Het Journaal en de Haagse politiek: van angstige volger tot actieve hoofdrolspeler’, *Tijdschrift voor Mediageschiedenis* 8 (2), 2005, pp. 61-78, p. 72.

¹⁸ Meindert Fennema, *Over de kwaliteit van politieke elites* (oratie Universiteit van Amsterdam, 27 juni 2003), p. 28; Jan Schinkelshoek, “U verveelt zich”... Berichten uit het politiek-publicitaire complex’, *Bestuurskunde* 1, 2010, pp. 19-25.

¹⁹ Bart Tromp, ‘Problemen van representatieve democratie’, in: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam, 2004, pp. 339-360, p. 356. Tromp zoekt de diepere oorzaak voor de tekortkomingen van de media in de slecht ontwikkelde informatiebehoefte van de burger.

²⁰ Kleinnijenhuis, ‘Het publiek volgt media die de politiek volgen’, p. 159.

op hun website gebracht en hebben tal van Kamerleden en commentatoren op het verhaal gereageerd.²¹ Wil de NOS niet achterblijven in de berichtgeving dan moet zij flexibeler omgaan met de traditionele journalistieke vereisten.

Klachten over de kwaliteit van de politieke pers zijn niet van de laatste tijd, want ook vroeger werd er steen en been geklaagd. 'Ach, waar zijn de dagen toen men een hoogstaande pers in Nederland had', een pers die bijdroeg aan een 'gezonde publieke opinie' in plaats van 'te speculeren op haar lagere instincten', vroeg Anthony Brummelkamp, ARP-politicus en oud-journalist, zich in 1911 vertwijfeld af.²² Een kleine eeuw daarvoor was de stemming echter niet veel beter, ook niet in het buitenland. John Stuart Mill klaagde in een brief dat in Frankrijk de beste denkers en schrijvers van het land de kranten vulden en de publieke opinie stuurden, 'but our daily & weekly writers are the lowest hacks of literature'; op bordeelhouders na vereiste geen enkel ander ambacht zo veel huichelarij, hypocrisie en onderwerping aan de lagere instincten van anderen.²³ Mediahistoricus Huub Wijfjes constateert echter dat het in Nederland domweg aan geschiedkundige studies ontbreekt om te kunnen vaststellen of de verhouding tussen media en politiek is verslechterd of verbeterd. Buitenlandse ervaringen laten zien dat de innige banden tussen journalisten en politici vaak op instigatie van de laatsten tot stand kwamen.

Het is geen verrassing dat vooral politici zich in het kamp bevinden dat sombert over de kwaliteit van de media (tabel 9). Zij vinden in (grote) meerderheid dat journalisten sensatie en interpretatie laten zegevieren boven de inhoud, met funeste gevolgen voor het vertrouwen van burgers in de politiek. Minister van Justitie Donner joeg het journaal in 2004 tegen zich in het harnas toen hij ten overstaan van de Nederlandse Vereniging van Journalisten beweerde dat bij 'iedere andere tak van bedrijvigheid waar de producten zo belangrijk zijn voor de samenleving en het gevaar van verlies van kwaliteit zo groot, de wetgever allang [had] ingegrepen'.²⁴ Omwille van de persvrijheid kon er natuurlijk geen sprake van overheidsingrijpen zijn en daarom riep hij de pers op om zichzelf eens wat kritischer in ogenschouw te nemen.

²¹ Geciteerd in: Rob Wijnberg, *De nieuwsfabriek. Hoe media ons wereldbeeld vervormen*, Amsterdam, 2013.

²² Geciteerd in Huub Wijfjes, 'Vorm of vent? Mediatisering in de politieke geschiedenis', in: Gerrit Voerman en Dirk Jan Wolfram (red.), *Kossmann Instituut: benaderingen van de geschiedenis van politiek*, Groningen, 2006, pp. 32-38, p. 34.

²³ Brief uit 1829 aan de Franse publicist Gustave d'Eichthal, opgenomen in: John Stuart Mill, *The Collected Works of John Stuart Mill* (deel 12 – The Earlier Letters of John Stuart Mill 1812-1848), p. 39 (www.oll.libertyfund.org).

²⁴ Piet Hein Donner, *Pers en media moeten eigen verantwoordelijkheid onder ogen zien*. Lezing voor de Nederlandse Vereniging van Journalisten, Amsterdam, 5 mei 2004.

Couranten als partijorganen

Abraham Kuyper is een vroeg Nederlands voorbeeld van een politicus die niet schroomde om zijn journalistieke netwerk voor eigen zaak in te zetten – een praktijk die tot ruim na de Tweede Wereldoorlog bleef bestaan. Politieke leidsmannen als Carl Romme (KVP) en Sieuwert Bruins Slot (ARP) combineerden hun parlementaire werkzaamheden nog met het hoofdredacteurschap van respectievelijk *de Volkskrant* en *Trouw* en ook het socialistische *Het Volk* kende partijmannen als hoofdredacteur. De ondertitel van *Het Volk* luidde: *dagblad voor de arbeiderspartij* en SDAP'er Pieter Jelle Troelstra was de eerste hoofdredacteur. Liberalen kijken veelal neer op zulke uitwassen van de verzuiling, maar het is goed om in herinnering te brengen dat niemand minder dan Thorbecke (1798-1872) een pionier was wat partijpolitieke journalistiek betreft, zij het dat partijpolitiek in zijn dagen eerder een zaak van gezindheid dan van organisatie was. Hij schreef in 1839 (anoniem) voor het *Algemeen Handelsblad* een serie artikelen over de noodzaak van een grondwetsherziening, waaraan hij zelf

werkte, en toonde zich gepikeerd toen, tegen de afspraak in, zijn tegenstrever Van Hall ook ruimte in de kolommen kreeg.¹ Ook na 1848, toen Thorbecke volop politiek actief was, schrok hij niet terug voor intensieve contacten met krantenredacties en bleef hij artikelen schrijven. 'Couranten moesten partijorganen zijn' zou hij zelfs hebben gezegd tegen de aanstaande hoofdredacteur van het liberale *Het Vaderland*, hoewel hij publiekelijk altijd glashard ontkende iets te maken te hebben met 'het maar half fatsoenlijke geschrift in kranten'.² Thorbeckes uitspraak over partijcouranten is overigens een typisch voorbeeld van 'van horen zeggen', dat wil zeggen: opgetekend door de schrijver van het levensbericht van de hoofdredacteur van *Het Vaderland*.

¹ G.J. Hooykaas, 'Thorbecke en de pers', *BMGN* 105 (1), 1990, pp. 39-53, p. 46.

² C.W. de Vries, *De ongekennde Thorbecke*, Amsterdam, 1950, p. 187; Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam, 2002, p. 27.

Zo'n oproep door een politicus wekt al snel achterdocht, zeker in het geval van Donner, die toch al met journalisten in de clinch lag over de reikwijdte van de Wet Openbaarheid van Bestuur. Maar ook sommige journalisten, waaronder parlementair verslaggever Kustaw Bessems, verbazen zich openlijk over de onwil van hun beroepsgroep om de hand in eigen boezem te steken.²⁵ Bessems verwijst naar een stuk van Peter Klein, de hoofdredacteur van RTL Nieuws, die zijn collega's aanmoedigde 'machthebbers het leven zuur te maken' omdat 'de journalistiek een bondgenoot van burgers hoort te zijn'. Op de suggestie om diezelfde collega's ook eens kritisch te benaderen reageerde Klein echter met 'Het moet niet veel gekker

²⁵ *de Volkskrant*, 15 december 2012.

worden...'²⁶ Maar, betoogt Bessems, alleen journalisten kunnen elkaar de maat nemen. 'Al was het alleen maar omdat we het van anderen niet pikken. Iedereen die wel eens onderwerp is in de media en klaagt – een politicus, een bekende Nederlander – wordt door ons weggezet als een huilebalk.'

Kleins 'bondgenootschap' van burger en journalist is in werkelijk natuurlijk uit nood geboren. Burgers hebben geen tijd en middelen om zelf feiten te achterhalen en moeten zich dus verlaten op degenen die beroepshalve de politieke macht in de gaten houden. De media – toegegeven, het is een containerbegrip – bewijzen de burger geen dienst als zij zich laten afleiden door hypes of die eigenhandig in het leven roepen en elke discussie over hun handelswijze onmiddellijk doodslaan met het begrip 'persvrijheid'. De burger met belangstelling voor politiek, dus voor de wijze waarop en door wie hij geregeerd wordt, is tot de media veroordeeld. De media zijn geen doorgeefluik, maar een trechter, een filter en vaak een toeter. Het is niet te veel gevraagd om van journalisten te verlangen dat zij ook het verloop van dat proces in de gaten houden. Per slot van rekening houden de 'machthebbers', die zij zeggen te controleren, elkaar wel in het oog. Sterker nog, ons parlementair stelsel draait om regering en oppositie, en onze democratie is gegrondvest op de scheiding der machten. Het feit dat de media zelf een machtsfactor van betekenis zijn, of in elk geval door politici als zodanig worden bekeken, zou voor journalisten een reden moeten zijn om tijdens het kritisch volgen van de macht ook het werk van hun collega's te toetsen.

Een cultuur van introspectie en zelfreflectie valt verre te verkiezen boven geïnstitutionaliseerd toezicht, zeker als dergelijk toezicht wordt vormgegeven op de manier die onlangs is voorgesteld in een rapport dat is gepubliceerd in opdracht van de Europese Commissie. Daarin wordt niet slechts opgeroepen tot het instellen van een nationale mediaraad in elk van de Europese lidstaten, maar worden ook alvast vergaande suggesties gedaan ten aanzien van het takenpakket en de samenstelling van zo'n raad. 'All EU countries should have independent media councils with a politically and culturally balanced and socially diverse membership. (...) Media councils should have real enforcement powers, such as the imposition of fines, orders for printed or broadcast apologies, or removal of journalistic status.' De onafhankelijkheid van deze eventuele 'independent media councils' zal overigens bitter weinig voorstellen, want de 'national media councils should follow a set of European-wide standards and be monitored by the Com-

²⁶ Pieter Klein, 'Maak de machthebbers het leven zuur', 28 november 2012 (www.blogs.rtlnieuws.nl).

mission to ensure that they comply with European values'.²⁷ Wat die 'Europese waarden' zijn wordt nergens geëxpliciteerd, maar kennelijk hoort een zeer grote mate van persvrijheid daar niet echt bij.

Tabel 9
Nederlandse politici en journalisten over politieke verslaggeving

Percentage (geheel) eens met de stelling	Politici	Journalisten
De politieke verslaggeving wordt gekenmerkt door incidentenjournalistiek	75	65
Journalisten besteden te weinig aandacht aan de inhoud van de politiek en te veel aan het politieke bedrijf	75	48
Wat vooral telt voor een journalist tegenwoordig, is een sensationeel verhaal dat veel publiek trekt	60	32
Journalisten geven te veel hun eigen interpretatie van wat er in de politiek gebeurt	58	26
De huidige berichtgeving draagt bij tot wantrouwen in de politiek	66	34
De politieke journalistiek is tegenwoordig te cynisch	61	22

Bron: Van Praag, Brants en De Vreese, 'Het wantrouwen tussen politici en journalisten', p. 17.

Uit tabel 9 blijkt dat politici zeer negatief zijn over de kwaliteit van politieke verslaggeving, maar de percentages in de journalistenkolom liegen er toch ook niet om. In feite zet, afhankelijk van de stelling, één tot twee op de drie journalisten het werk van hun beroepsgroep weg als oppervlakkig, hyperig, hijgerig en gekleurd. Dat wil niet noodzakelijk zeggen dat zij de schuld daarvoor bij zichzelf zoeken. De 'incidentenjournalistiek' is immers ten dele het gevolg van 'incidentenpolitiek'. Zodra er in Nederland wat misgaat eisen politici, vaak in spoedde-

²⁷ High Level Group on Media Freedom and Pluralism, *A free and pluralistic media to sustain European democracy*, januari 2013, p. 7 (www.ec.europa.eu). In een verwante zaak, althans geredeneerd vanuit het onderwerp van dit hoofdstuk, gaf de Europese Commissie wel alvast invulling aan de Europese waarden. Daardoor werd het plan echter niet minder bedenkelijk: politieke partijen die in aanmerking willen komen voor Europese subsidies 'dienen met name de waarden te eerbiedigen waarop de Europese Unie berust' en moeten tevens voldoen aan 'hoge normen inzake interne partijdemocratie'. Het Europees Parlement zal daarop toezien. Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen* (COM(2012) 499 final), 12 september 2012, pp. 8-10. De Europese waarden zijn: 'eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren' (p. 15). Volgens diverse fracties in de Tweede Kamer gaat deze mogelijke Europese bemoeienis met partijpolitieke beginselen en de partijorganisatie veel te ver.

batten, dat de overheid er 'iets' aan doet en sommige Kamerleden zijn zo graag in het nieuws dat ze zelfs nepnieuws uitgebreid becommentariëren. Ineke van Gent (GroenLinks) vond het een uitstekende zet van Barack Obama om (de in 1994 overleden) oud-president Richard Nixon een sleutelrol te geven in Obama's herverkiezingscampagne. John Leerdam (PvdA) moest zijn Tweede Kamerzetel opgeven nadat hij uitvoerig commentaar leverde op de vrijlating van een niet-bestaande terreurverdachte. Zulke akkefietjes zijn niet bevorderlijk voor het aanzien van de politiek. Wie hier ook in de eerste plaats schuld treft – mediageile politici of presentatoren die ongein uithalen – het peil van de politieke verslaggeving wordt evengoed door politici als door journalisten bepaald. Politici erkennen dat impliciet ook: 60 procent van de Tweede Kamerleden is het eens met de stelling dat Kamervragen worden gesteld omwille van publiciteit in plaats van informatie en twee van de drie Kamerleden gelooft dat het behalen van publiciteit hun kans op herverkiezing sterk vergroot.²⁸ De kans dat de steller van een Kamervraag het nieuws haalt, is overigens niet heel groot. Van alle Kamervragen die in 2009 werden gesteld, kreeg 56 procent geen aandacht in de landelijke of regionale media. In de berichtgeving over de resterende vragen werd in nog geen derde van de gevallen melding gemaakt van de indiener.²⁹

10.2 Sociale media

'Geweldig, vanaf vandaag volgen meer dan 200.000 mensen mijn tweets!', twitterde een dankbare Geert Wilders op 19 augustus 2012. Een half jaar later waren al een kwart miljoen mensen geabonneerd op de berichtenservice van de PVV-voorman. Menig politicus zal met afgunst kijken naar het groeiend aantal volgers van Wilders, die bij elkaar goed zijn voor vier Kamerzetels. Dat zich onder de volgers een groot aantal journalisten bevindt, doet daar niets aan af, integendeel. Weinigen laten zich openlijk zo negatief uit over de 'laffe media' als Wilders (tweet van 3 januari 2013), maar blijkens de tabellen op de voorgaande pagina's leeft bij de meeste politici een diep wantrouwen tegenover de media waarvan zij voor hun loopbaan zo afhankelijk zijn. Wilders lijkt het voorbeeld van een politicus die lak heeft aan de traditionele media en rechtstreeks met zijn achterban communiceert via een medium (sociale media en internet) dat hij geheel in eigen hand heeft. Terloops stilt hij ook nog eens de honger van de traditionele media naar nieuws over de PVV. Zijn tweets zijn al ontelbare malen afgedrukt op ouderwets krantenpapier.

Toch is het lastig om in het debat over de toekomst van de politieke partij het mediagebruik van Wilders zonder reserves aan te prijzen. Zijn partij is, in de woorden van PVV-ideoloog Martin Bosma, namelijk 'de eerste moderne partij van Nederland': een ledenloze partij die niet wordt dwarsgezet door congressangere en programmacommissies. De andere partijen zouden weinig meer zijn

²⁸ Andeweg en Thomassen, *Binnenhof van binnenuit*, p. 62.

²⁹ Rens Vliegthart, *U kletst uit uw nek. Over de relatie tussen politiek, media en de kiezer*, Amsterdam, 2012, p. 122.

dan subsidieslurpende restanten van laatnegentiende-eeuwse organisaties die zich met de grootste moeite de eenentwintigste eeuw hebben binnengesleept. ‘Een nieuwe politieke partij moet daarom een moderne partij zijn – in de praktijk: een netwerkpartij, een internetpartij, een virtuele partij’, aldus Bosma.³⁰

Maar kunnen ook oude politieke partijen modern zijn? Hebben sociale media ook nut voor (politici van) politieke partijen die niet om één man draaien maar bestaan bij de gratie van duizenden leden en vrijwilligers? Op dergelijke vragen heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur onlangs getracht antwoorden te formuleren. Anders dan Bosma heeft de ROB in eerdere rapporten traditionele politieke partijen nooit afgeschreven, maar wel aangespoord tot veranderingen. De wijze waarop de PVV opereert en is georganiseerd heeft voor de ROB nimmer model gestaan. In tegendeel, de ROB heeft er nadrukkelijk voor gepleit om politieke partijen te subsidiëren mede op basis van ledenaantallen en openbaar geregistreerde donateurs in plaats van uitsluitend Kamerzetels.³¹ Juist omdat de Raad ledenpartijen als zodanig een warm hart toedraagt, is zijn rapport over de rol van sociale media in de representatieve democratie teleurstellend. De winst van sociale media blijkt namelijk te liggen op het terrein van de directe democratie. De ROB stelt: ‘De representatieve democratie is ontworpen omdat een directe Atheense democratie praktisch gezien niet was te realiseren: het was immers te kostbaar en organisatorisch te complex om voor elk vraagstuk grote groepen mensen bij beleids- en besluitvorming te betrekken. Daaruit is een indirecte democratievorm voortgekomen, waar mensen hun vertegenwoordigers kunnen kiezen die namens hen besluiten nemen en controle uitoefenen op het bestuur. Met de komst van nieuwe en meer specifiek sociale media staat – technisch gesproken – niets meer een directe Atheense democratie in de weg. Via computer en mobiele telefoon zijn er geen technische barrières meer voor dagelijkse stemmingen; de weg is vrij om mensen continu en intensief bij het oplossen van maatschappelijke en politieke vraagstukken te betrekken.’³² Hoewel de ROB enkele risico’s benoemt (hoe representatief zijn de deelnemers en hoe kan worden voorkomen dat het proces alleen nog draait om meerderheidsvorming ten koste van het uitwisselen van argumenten?) is de teneur van deze redenering dat de representatieve democratie in feite een tweederangs democratie is, een uit nood geboren bestuursvorm die lange tijd om praktische maar niet om principiële redenen de voorkeur heeft gekregen

³⁰ Martin Bosma, *De schijn-élite van de valse munters. Drees, extreem rechts, de sixties, nuttige idioten, Groep Wilders en ik*, Amsterdam, 2010, pp. 213-217.

³¹ ROB, *Democratie vereist partijdigheid*.

³² ROB, *In gesprek of verkeerd verbonden?*, p. 41.

boven de directe democratie.³³

Sociale media zijn volgens de ROB een uitgelezen middel ter facilitering van vormen van directe democratie. Geconstateerd wordt echter dat er een kloof bestaat tussen de benutte en onbenutte mogelijkheden van sociale media voor interactief bestuur. 'Vooral sociale redactionele media zijn voor politici en partijen onbekend terrein. Door op die plek mee te doen met het debat en argumenten te geven voor een standpunt kunnen politici begrip kweken voor de complexiteit van een vraagstuk', aldus de Raad voor het Openbaar Bestuur, die het betreurt dat politici niet of nauwelijks reageren op de reacties die mensen achterlaten onder berichten op internet.³⁴

Wanneer politieke partijen, die bij uitstek de vertegenwoordigende democratie belichamen, expliciet ter sprake komen blijft helaas onduidelijk of een brede inzet van sociale media politieke partijen uitholt of nieuw leven inblaast. 'In plaats van formele partijlidmaatschappen waarbij leden een vast bedrag per jaar betalen om een ledenblad te ontvangen en stemrecht binnen die partij te hebben, kunnen partijen de knooppunten in de netwerken opzoeken en mensen op thema's of voor speciale acties en evenementen aan zich binden.'³⁵ Mensen kunnen op Facebook hun steun voor een of meer partijen of politici laten blijken en partijen kunnen deskundigen uitnodigen om zich virtueel rondom bepaalde kwesties te organiseren. Nog afgezien van allerlei praktische bezwaren – hoe kan de 'complexiteit van vraagstukken' tot haar recht komen op internetfora die tot nu toe vooral versimpeling en vergroving laten zien? – blijft de vraag naar de verdeling van rechten en plichten tussen fysieke en virtuele partijleden onbeantwoord.

Dat de ROB met zijn rapport niet zo veel toevoegt aan hetgeen elders al is geschreven over sociale media en de representatieve democratie en in het bijzonder politieke partijen kan de ROB bezwaarlijk worden aangerekend. Sociale media bestaan nog maar recent en het is in het verleden altijd lastig gebleken om het belang van nieuwe technologie te duiden. Wel rijst de vraag waarop het enthousiasme over de sociale media is gebaseerd. Het rapport is erg zuinig met voorbeelden waarin burgers door middel van sociale media 'het verticale bastion van de poli-

³³ Historisch gezien is de bewering onjuist dat de representatieve democratie een praktisch uitvloeisel is van het theoretisch ideaal van de directe democratie. Het idee van vertegenwoordiging heeft zijn wortels in de gewoonte van vorsten om regionale vertegenwoordigers naar het hof te roepen teneinde hun instructies inzake belastingheffing op te leggen. Door de voortdurende conflicten tussen parlement en koning, vaak over geld, gingen de vertegenwoordigers zich geleidelijk aan zien als belangenbehartigers van hun regio. Pas daarna begon het lange democratiseringsproces omtrent de verkiezing van die vertegenwoordigers. Zie: Hanna Pitkin, 'Representation and Democracy: Uneasy Alliance', *Scandinavian Political Studies* 27 (3), 2004, pp. 335-342.

³⁴ ROB, *In gesprek of verkeerd verbonden?*, p. 38. Met sociale redactionele media bedoelt de ROB websites waarop berichten worden geplaatst door een redactie. Bezoekers kunnen op die berichten reageren.

³⁵ Ibidem, p. 50.

tiek' aan het openbreken zijn.³⁶ Politici krijgen het advies om daaraan mee te doen in plaats van zich te verzetten tegen het onontkoombare.

Sociale media zijn niet meer weg te denken en kunnen heel goed een aanvullende rol spelen in de communicatiepiramide tussen politici, partijleden en kiezers. Van de bijdrage van sociale media aan de werking van de representatieve democratie moet naar onze mening echter niet overdreven veel worden verwacht. In hoofdstuk vijf, waar de communicatiefunctie van politieke partijen werd besproken, plaatsten we reeds enkele kanttekeningen bij de hooggestemde verwachtingen rondom de gunstige invloed van sociale media op politieke besluitvorming en politieke partijen. Is het toeval dat juist het onderscheidende kenmerk van de sociale media ten opzichte van de traditionele media, namelijk *interactiviteit*, onderbenut blijft? Komt dat omdat politici sociale media verkeerd inzetten of omdat politiek in een vertegenwoordigende democratie niet goed samengaat met vergaande interactiviteit? Natuurlijk moeten ook politici leren omgaan met sociale media, maar het is toch vooral de aard van onze democratie die een grote mate van publieke interactie tussen politici en burgers niet alleen onmogelijk maar ook onwenselijk maakt. Buiten verkiezingstijd zijn politici vooral met elkaar in debat, want politieke meerderheden worden ten slotte in het parlement gesmeed en niet op online forums. Het onderhandelen met politieke tegenstanders en het sluiten van compromissen zijn zaken die zich slecht lenen voor de openbaarheid. Een doorlopend gesprek met de achterban, als dat het juiste woord is voor de stroom aan reacties op internetfora, versterkt vermoedelijk alleen maar de hyperigheid waarvan de politiek toch al vaak beschuldigd wordt. Bovendien houdt de kwaliteit van die reacties meestal niet over. Iedereen die wel eens een online forum bezocht heeft, of zelf een artikel voor een website heeft geschreven, weet dat de reacties onder een bericht vaak ontaarden in scheldpartijen, kritiek op andermans spelling en schrijfstijl of in het geheel niets met het onderwerp van het bericht te maken hebben. In plaats van zich in die 'discussie' te mengen zouden politici er goed aan doen om zelf eens een artikel (op een drukbezochte opiniesite) te schrijven waarin ze verantwoording afleggen over wat ze op welke gronden hebben besloten. Daar hebben burgers die de politiek kritisch volgen veel meer aan.

Dat politieke partijen de traditionele communicatiemiddelen vooral gebruiken om te 'zenden' ligt niet uitsluitend aan de aard van die media. Partijen hebben nu eenmaal een ambivalente houding tegenover debat en daar verandert het interactieve karakter van de nieuwe media weinig aan. Als het zelfs in besloten bijeenkomsten van politieke partijen, die nota bene worden bijgewoond door gelijkgezinden, al moeilijk is om inhoudelijke discussies over gevoelige thema's van de grond te krijgen (inkomensafhankelijke zorgpremies, Europese integratie, de hypotheekrenteaftrek), waar is dan de hoop op gebaseerd dat die discussie zich op het internet, in volle openbaarheid, wel zal ontplooiën? Onderzoek in andere landen wijst uit dat ook daar vooral de zendfunctie van sociale media wordt uitgebuit

³⁶ Ibidem, p. 11.

en de interactieve functie, waar vijftien jaar geleden zo veel van werd verwacht, onderbenut blijft: 'Though politicians are noisier on Twitter in general, this noise is due more to broadcasting than engaging in dialogue.'³⁷

De tweede kanttekening bij de interactiviteit van sociale media is van principiële aard. De opvatting die in dit geschrift is verdedigd over de positie van de volksvertegenwoordiger ten opzichte van zijn partij en zijn kiezers verhoudt zich slecht tot de interactieve vormen van democratie die sociale media wellicht mogelijk maken. Natuurlijk moeten politici openstaan voor nieuwe ideeën en zich bewust zijn van het feit dat wetten en regels gevolgen hebben voor mensen van vlees en bloed. Maar zij moeten het zich ook kunnen veroorloven om impopulaire minderheidsstandpunten in te nemen. Bovendien is gebrek aan informatie lang niet altijd de spaak in het wiel van politieke besluitvorming. De oproep tot een nationaal debat op Facebook over prangende kwesties, zoals de ROB deed, gaat voorbij aan het feit dat politieke standpunten vaak gebaseerd zijn op (tegengestelde) noties van rechtvaardigheid. Politieke conflicten hebben vaak een normatief karakter en zijn met alleen informatie en rationeel handelen niet op te lossen. Daarom roept interactief bestuur ten diepste de vraag op naar de relevantie van politieke ideologieën. Een verdrag dat handelsbelemmeringen tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten wegneemt, waarover momenteel onderhandeld wordt, dient a priori steun van de Nederlandse liberalen te krijgen, of dat verdrag op zogeheten 'digitale knooppunten' goed valt of niet – gesteld dat daar belangstelling bestaat voor zulke onderwerpen. Die knooppunten zijn trouwens niet zonder gevaar. Het risico is dat ze uitgroeien tot een magneet voor belanghebbenden, voor overtuigde voor- en tegenstanders, terwijl de zwijgende massa geen belangstelling maar wel belangen heeft. Verreweg de meeste mensen die actief zijn op politieke internetfora zijn trouwens al in politiek geïnteresseerd en volgen de politiek ook via de traditionele media. Sociale media lijken eerder 'een verandering van middelen dan van doelgroep in te houden'.³⁸

Een andere functie van sociale media waarover veel gezegd en geschreven is, betreft het *mobiliseren* van burgers, kiezers en partijsympathisanten. 'In mobilisatiekracht zijn ze gelijkwaardig aan oude media', meent de ROB.³⁹ Het mobiliserend vermogen van sociale media is echter al diverse malen als een mythe ontmaskerd dan wel sterk gerelativeerd. De verkiezingsoverwinning van Barack Obama in 2008 en de Occupy-beweging zouden zonder de traditionele media niet van

³⁷ Will J. Grant, Brenda Moon en Janie Busby Grant, 'Digital Dialogue? Australian Politicians' use of the Social Network Tool Twitter', *Australian Journal of Political Science* 45 (4), 2010, pp. 579-604, p. 587.

³⁸ Rens Vliegthart, 'Van cijfers naar effecten. Een reactie op het Rob-rapport *In gesprek of verkeerd verbonden?*', *Beleid en Maatschappij* 39 (3), 2012, pp. 334-337, p. 336.

³⁹ ROB, *In gesprek of verkeerd verbonden?*, p. 28.

de grond zijn gekomen;⁴⁰ over de rol van sociale media in de Arabische Lente wordt heel verschillend gedacht. Niettemin wordt in Nederland de verkiezingscampagne van Obama beschouwd als een schoolvoorbeeld van volwassen omgang met sociale media. De Nijmeegse politicoloog Kristof Jacobs verwijst echter naar Amerikaans onderzoek waaruit blijkt dat de wijze waarop Obama sociale media gebruikte om mensen te mobiliseren ten behoeve van zijn verkiezingscampagne een typisch geval van klassieke top-downcommunicatie was. Van interactie was geen sprake. Kristofs ziet dat als voorbeeld van een interessante paradox: als een politicus sociale media wil inzetten om draagvlak voor politieke standpunten te creëren, om mensen te overtuigen, dan is daarvoor een mate van interactiviteit vereist die het onmogelijk maakt om met veel mensen tegelijkertijd in debat te gaan. Het in theorie grote bereik van sociale media kan het creëren van draagvlak bemoeilijken, want betekenisvolle interactie met grote groepen mensen is praktisch onmogelijk.

Over de eventuele effecten van sociale media op de Nederlandse nationale politiek is op dit moment nog niet veel bekend. De eerste voortekenen duiden erop dat de effecten beperkt zijn. In een studie werd een klein maar aantoonbaar verband gevonden tussen het gebruik van sociale media (Twitter en Hyves) door kandidaat-Tweede Kamerleden en het aantal behaalde voorkeursstemmen tijdens de parlementsverkiezingen in 2010.⁴¹ Gemiddeld kreeg een kandidaat per honderd volgers op Twitter 32 extra voorkeursstemmen, waarbij aangetekend moet worden dat dit gemiddelde is gebaseerd op zeer uiteenlopende aantallen volgers en voorkeursstemmen. Verwacht mocht worden dat de tweets van politici met een grote journalistieke aanhang vaker in de traditionele media zouden opduiken en dat die extra aandacht tot meer voorkeursstemmen zou leiden. Dat bleek echter niet het geval. De onderzoekers schrijven daarover: 'It seems that journalists only follow candidates that they are already interested in and probably would write about anyway.'⁴² In hoeverre dat effect opgaat voor andere volgers is lastig te zeggen. Een onbekend aantal mensen zal immers een politicus volgen omdat zij hebben besloten een voorkeursstem op die politicus uit te brengen. Een studie naar het verband tussen sociale media en voorkeursstemmen bij de verkiezingen van

⁴⁰ Kristof Jacobs, 'It doesn't always go according to plan. Een reactie op het Rob-rapport *In gesprek of verkeerd verbonden?*', *Beleid en Maatschappij* 39 (3), 2012, pp. 328-333.

⁴¹ In het onderzoek zijn 493 kandidaten betrokken van de tien partijen die ten minste één Kamerzetel behaalden. Gemiddeld had een kandidaat zo'n vijfduizend volgers op Twitter en bijna tweeduizend op Hyves.

⁴² Niels Spiering en Kristof Jacobs, *Marginal, but significant. The impact of social media on preferential voting* (paper gepresenteerd voor de European Consortium for Political Research – ECPR), Antwerpen, 2012, pp. 18-19.

de Tweede Kamer in 2012 liet gemengde resultaten zien.⁴³ Voor de kandidaten van vier partijen was een positief verband aantoonbaar tussen het gebruik van sociale media en het aantal behaalde voorkeurstemmen, voor zes partijen werd geen verband gevonden, en voor één partij (GroenLinks) gold dat hoe groter het gebruik van sociale media hoe kleiner het aantal voorkeurstemmen. De vleesgeworden illustratie hiervan was GroenLinks-kandidaat Arjan El Fassed, die als enige politicus Geert Wilders op Twitter naar de kroon stak maar desondanks bleef steken op een schamele 1481 voorkeurstemmen. Onduidelijk is waarom de auteurs toch vaststellen dat sociale media ‘veelal onderschat’ worden. Hun rapport zaait immers de nodige twijfel over de opbrengst van sociale media in persoonlijke verkiezingscampagnes.

Dat politici het idee hebben dat sociale media van grote invloed zijn, komt ook omdat zij voor het eerst direct, openbaar en vaak rauw commentaar krijgen op hun doen en laten. Wie een tweet verstuurt en binnen een uur honderd reacties ontvangt, kan de bedrieglijke indruk krijgen dat Twitter een maatschappelijk klankbord is. Bij de afzender van een tweet komen enkele tientallen vuige reacties nu eenmaal veel harder aan dan een demonstratie van duizend man op het Malieveld. Daarmee is niet gezegd dat zulke reacties representatief zijn. Voor sociale media geldt hetzelfde als voor de traditionele media: vooral mensen die het ergens mee oneens zijn laten van zich horen.

10.3 Het hele verhaal

Of de macht van de media grotendeels reëel dan wel ingebeeld is, zolang politici erin geloven zullen ze volgens de medialogica blijven handelen. Ze willen graag ‘het hele verhaal’ vertellen, maar moeten hun visie in de paar seconden zendtijd persen en accepteren dat de televisiejournalist zijn woorden vervolgens van een context voorziet. In het geval van de schrijvende pers is het niet veel anders: de tijd dat *de Volkskrant* het katholieke en *Het Vrije Volk* het socialistische volksdeel braaf voorlichtten over de prestaties van hun geestverwanten in de Tweede Kamer is allang voorbij. Zelfs als een krantenartikel een waarheidsgetrouwe weergave is van een gesprek tussen een politicus en een journalist kan de kop boven het artikel grote gevolgen hebben. ‘Aanschurken tegen de SP’ zette *Trouw* boven een interview met Job Cohen en Hans Spekman over de koers van de PvdA, hetgeen beiden een volstrekt onjuiste voorstelling van zaken vonden.

Om de afhankelijkheid van onbeheersbare media te verkleinen zou men verwachten dat politieke partijen het internet met beide handen hebben aangegrepen. Op het internet kunnen zij in alle rust en ongehinderd door journalisten en redacteurs hun kijk op politieke kwesties uiteenzetten. Tegen verwaarloosbare

⁴³ Robin Effing e.a., *Social media en politiek: de waarheid achterhaald. Onderzoek naar de effecten van social media op de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 12 september 2012*, 18 september 2012 (www.saxion.nl). Om te corrigeren voor de aandacht van de traditionele media zijn de vijf hoogstgeplaatste kandidaten van elke partij buiten beschouwing gelaten.

kosten is het mogelijk om miljoenen internetende Nederlanders rechtstreeks te bereiken met videoboodschappen, achtergrondartikelen, ultrakorte berichtjes et cetera. Partijen kunnen als het ware de regie voeren over hun eigen krant, televisiekanaal en radiostation. Natuurlijk is het niet makkelijk om op te vallen tussen het gigantische aanbod van informatie en amusement op het internet en de meeste burgers laten de websites van politieke partijen en individuele politici uit gebrek aan belangstelling links liggen. Desalniettemin laat het nieuwsvolume dat Geert Wilders met zijn tweets genereert in de traditionele media zien dat parlementair journalisten dankbaar gebruikmaken van informatie die geheel buiten hen om wordt gepubliceerd.

Toch stelt de informatievoorziening door politieke partijen via het internet niet bijster veel voor, al zijn er grote verschillen per partij. Het is niet aan ons om de websites van de diverse partijen langs de maatstaf te leggen, maar als we ons beperken tot de VVD dan valt op dat de voorpagina wordt gedomineerd door berichten waarin semi-actuele gebeurtenissen kort worden beschreven, vaak voorzien van een quote van een VVD-fractielid.⁴⁴ Wat de liberalen in het Europees Parlement en de Eerste Kamer zeggen en stemmen blijft duister. Op de website is over het beruchte partijcongres in Den Bosch (november 2012), waar de leden na de verwikkelingen rondom de inkomensafhankelijke ziektekostenpremies stoom konden afblazen, behalve een speech van Mark Rutte en Benk Korthals niets te vinden, terwijl het congres nota bene rechtstreeks door de NOS werd uitgezonden op internet. De meeste VVD-leden waren uiteraard niet lijfelijk aanwezig op het congres. Als zij willen weten welke moties zijn aangenomen en verworpen, wie welke toespraak heeft gehouden, welke toezeggingen het hoofdbestuur heeft gedaan, enzovoort, hebben zij zo goed als niets aan de VVD-website. Zij zijn ook nu nog aangewezen op hetgeen via de traditionele media naar buiten komt. Wie een optreden van een Kamerlid in de traditionele media heeft gemist, zoekt op de website vaak tevergeefs naar een herhaling of verwijzing. De standpunten van de partij blijken rechtstreeks uit het verkiezingsprogramma te komen, wat voor een onderwerp als euthanasie, waar al jarenlang geen grote politieke belangstelling voor bestaat, nog wel begrijpelijk is, maar allerm minst voor uiterst actuele thema's als de huizenmarkt, pensioenen of de financiële crisis in de eurozone. Volgens het overzicht van Kamervragen op de oude site zou de VVD-fractie in 2012 het onwaarschijnlijk lage aantal van slechts twee Kamervragen hebben gesteld; op de nieuwe site ontbreekt zo'n overzicht geheel en al. Op het Youtube-kanaal van de partij zijn in 2011 en 2012 in totaal zeventien video's geplaatst, waarvan de helft campagnespotjes zijn die ook op televisie zijn uitgezonden. Het is niet mogelijk

⁴⁴ Voorstanders van de these dat de moderne politieke partij is geëvolueerd van een massapartij naar een campagnepartij zullen hun gelijk bevestigd zien in het feit dat de VVD-campagnewebsite vanaf de zomer van 2012 de oorspronkelijke website heeft verdrongen. Tot februari 2013 was op de campagnesite uitsluitend informatie te vinden over de 41-koppige Tweede Kamerfractie; sindsdien is er rudimentaire informatie over de partijorganisatie en haar instellingen aan toegevoegd.

zich te abonneren op de nieuwsbrief van de partij zonder eerst lid te worden en wie lid wordt merkt dat de nieuwsbrief grotendeels bestaat uit gerecyclede berichten van de website. Ook veel persoonlijke websites van individuele Kamerleden zijn verouderd, bevatten nieuwsberichten van persbureaus of van externe websites of verwijzen naar optredens van collega-Kamerleden. Al met al dragen de internetactiviteiten van politieke partijen een hoog propagandagehalte, dat wil zeggen: het draait om de verkoop van reeds ingenomen, reeds bekende standpunten – een legitiem maar beperkt politiek doel. Van echte communicatie met de achterban, standpunten voorzien van een (liberale) context, het afleggen van verantwoording of het uitdragen van ideeën is nauwelijks sprake. Een jaar of tien geleden kwamen Kamerleden of ministers nog wel eens in het nieuws omdat zij op hun weblog iets opmerkelijks meedeelden of onderwerpen belichtten die in de media geen aandacht kregen, maar inmiddels hebben ze zich, al dan niet blijmoedig, verzoend met het feit dat Twitter slechts 140 tekens per bericht toelaat.⁴⁵ De behoefte van politici om het hele, genuanceerde, ongcensureerde verhaal te vertellen is kennelijk minder groot dan zij doen voorkomen.

Dat komt niet als een grote verrassing. De inhoud van de communicatie met partijleden, die geacht worden over bovengemiddelde politieke belangstelling te beschikken, is niet wezenlijk anders. Qua niveau en verschijningsfrequentie is *Liber*, de ledenkrant van de VVD, voor politiek(-ideologisch) geïnteresseerden nauwelijks interessanter dan een willekeurig ander verenigingsblad. Een redactie die zijn abonnees eens per maand vergast op openingsartikelen als ‘Nederland vooruit: met 130 kilometer per uur’ en ‘Eurocrisis: VVD vaart duidelijke koers’ kan onmogelijk een hoge dunk van zijn lezers hebben.⁴⁶ Veelzeggend is ook de wijze waarop in *Liber* (geen) verslag werd gedaan van de perikelen in de partij over de inkomensafhankelijke ziektekostenpremies. Er verscheen alleen een artikel waarin het verloop van de Algemene Ledenvergadering in Den Bosch in therapeutische termen werd beschreven. ‘Wat we moeten doen, is de rijen sluiten. We hebben gesproken en gediscussieerd, dat voelde goed’ aldus Rutte.⁴⁷ Een deel van de partijtop leek zich echter niet zo lekker bij die discussie te voelen en poogde kritische leden de mond te snoeren. Het is een wrange constatering dat het sluiten van de rijen een stuk eenvoudiger is geworden: de VVD verloor in 2012 meer leden

⁴⁵ Zo onthulde Gerrit Zalm in 2003, toen fractieleider van de VVD, dat hij bezoek had gekregen van een groep ambassadeurs uit islamitische landen die zich beklaagden over uitspraken van VVD-Kamerlid Ayaan Hirshi Ali over de islam. Zie voor een analyse uit de hoogtijdagen van het politiek weblog: Carla van Baalen, ‘De waarde van het weblog. Tweede Kamerleden en het digitale dagboek’, in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2006*, Nijmegen/Amsterdam, 2006, pp. 43-54.

⁴⁶ *Liber* 7 (7), 18 november 2011 en *Liber* 7 (8), 23 december 2011.

⁴⁷ *Liber* 8 (8), 21 december 2012.

(7,5 procent) dan het geplaagde GroenLinks.⁴⁸ Dat *Liber* discussies over gevoelige thema's uit de weg gaat, is extra spijtig als men bedenkt dat het blad voor het gros van de partijleden het enige regelmatige contact met de partij is. Juist om voeling te houden met de leden die niet komen opdagen bij partijbijeenkomsten is een inhoudelijk stevig partijblad van groot belang.

Naar onze mening ligt de toegevoegde waarde van het internet voor de vertegenwoordigende democratie vooral in het afleggen van verantwoording. Veel meer dan nu gebeurt moeten politici aan burgers duidelijk maken wat ze besluiten en waarom. Het was op die gronden dat de grondwetscommissie, voorgezeten door Gijsbert Karel van Hogendorp, in 1815 voorstelde om de beraadslagingen in de Tweede Kamer openbaar te maken, waardoor 'een publieke geest geboren wordt die de natie vertrouwen in het gouvernement inboezemt' en de natie 'zig zelve kunnende overtuigen dat hare belangen niet worden verwaarloosd en aan onberadene drift of eigenbelang opgeofferd' worden.⁴⁹ Als het publiek zicht wordt geboden op de discussies in het parlement en het zich op de hoogte kan stellen van de argumenten voor soms pijnlijke maatregelen, zo stelde de commissie, dan groeit het vertrouwen in de regering en zal het publiek de bereidheid tonen om offers te brengen.

Het internet biedt volksvertegenwoordigers ongelimiteerde ruimte voor 'het hele verhaal', maar opvallend vaak blijken ze aan een paar honderd woorden of zelfs tekens genoeg te hebben. Op dit moment nemen veel Kamerleden niet eens de moeite om hun eigen parlementaire bijdragen op hun website te plaatsen. Anderen tonen wel een lijst met ingediende moties maar verzuimen om die in een context te plaatsen. De VVD had in de media de grootste moeite om uit te leggen waarom zij, ondanks harde verkiezingsbeloftes, toch akkoord ging met een in alles behalve naam derde steunpakket voor Griekenland. Op haar website heeft de partij aan 195 woorden voldoende om de ommezwaai te duiden. En waarom stuurde Stef Blok in het rumoer over de inkomensafhankelijke ziektekostenpremies een e-mail met rekenvoorbeelden aan enkele verontruste VVD'ers? Had het niet een veel betere indruk gegeven als die rekenvoorbeelden rechtstreeks aan de pers waren gecommuniceerd of op de eigen website waren geplaatst? Door het uitlekken van de e-mail werd de reeds bestaande indruk versterkt dat de partij de regie over de communicatie kwijt was. Ook dient de partij, als organisatie, het internet te benutten om de leden te informeren over het reilen en zeilen in de partij. Momenteel is de informatievoorziening volgend op congressen, algemene ledenvergaderingen en dergelijke volstrekt onder de maat.

⁴⁸ Het percentage van -7,5 procent is het nettoresultaat van de aanwas en uitstroom van leden in 2012. Van de 38.228 leden die de VVD op 1 januari 2012 telde, zegden er in dat jaar 5791 hun lidmaatschap op of werden ten gevolge van wanbetaling geschrapt uit het ledenbestand. Het verlies van deze bestaande leden bedroeg ruim 15 procent.

⁴⁹ *Ontstaan der Grondwet, 1814-1815. Bronnenverzameling* (deel 2), Den Haag, 1909, p. 488 (www.historici.nl).

De jammerklachten over de oppervlakkige, vluchtige en sensatiebeluste media winnen niet aan geloofwaardigheid zolang veel volksvertegenwoordigers de middelen onbenut laten om 'het hele verhaal' te vertellen. Zou het zo kunnen zijn dat er soms geen verhaal is, of dat het verhaal een onwelkome boodschap is die men niet graag breed uitmeest? Tegen die achtergrond is het een grote winst van sociale media dat het voor kritische burgers veel eenvoudiger is geworden om van hun vertegenwoordigers te eisen dat ze het hele verhaal vertellen. Die democratische rol van burgers is in Nederland extra belangrijk daar ons kiesstelsel volksvertegenwoordigers weinig prikkels geeft om uit eigen beweging hun ideeën over het landsbestuur met ons te delen.

10.4 Opiniepeilingen

Interactief bestuur mag dan minder ver zijn opgerukt dan sommige voorstanders van directe democratie hadden gehoopt, al lang voor de opkomst van de sociale media kon de stem des volks met grote regelmaat worden gehoord via opiniepeilingen. De rol van die peilingen in het politieke proces is echter zo omstreden dat het wellicht een zegen is dat interactief bestuur nog niet van de grond is gekomen. Alexander Pechtold, wiens D66 nota bene werd opgericht om de bestuurlijke verstarring in Nederland te doorbreken, meende dat sinds de opkomst van Pim Fortuyn politieke overtuigingen worden gevormd op basis van de publieke opinie: 'Focusgroepen en peilingen beheersen het debat. Niet het standpunt maakt de peiling, de peiling maakt het standpunt. (...) "Wat de massa wil" gijzelt het politieke denken.'⁵⁰ Maar ook voordat het verguisde populisme zich in Den Haag deed gelden, werden tal van opiniepeilingen gehouden. Onder de technocratische Paarse kabinetten zouden zo'n beetje alle ministeries om de haverklap hebben gepeld hoe de Nederlandse bevolking reageerde op het kabinetsbeleid. Nauwgezet werd gevolgd hoe de bevolking stond tegenover de Nederlandse deelname aan de internationale strijd tegen het terrorisme, al ontkende Frank de Grave, minister van Defensie in het kabinet-Kok II, ten stelligste dat het kabinet 'alleen maar' afging op peilingen.⁵¹ Maxime Verhagen (CDA) diende een ludieke Kamervraag in waarin hij zich afvroeg of er ook opinieonderzoek op stapel stond 'naar het lef van deze regering'.⁵²

De openbare reacties van politici op het fenomeen opiniepeilingen variëren van afwijzend tot schouderophalend. 'Het zijn maar peilingen' is het relativiserende weerwoord van politici wier standpunten zich niet in de kiezersgunst mogen verheugen. Onderzoek naar de stemintentie van kiezers volgen ze natuurlijk met grote belangstelling, maar ze laten zich er naar eigen zeggen niet door van de wijs brengen. Die laconieke houding is volgens sommige wetenschappers meer dan

⁵⁰ Toespraak voor het D66-congres in Rotterdam, 12 mei 2007 (www.site.d66.nl).

⁵¹ Joop van Holsteyn en Galen Irwin, 'Wijsheid en waan. Opiniepeilingen en het politieke proces', in: Van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2006*, pp. 55-66, p. 58.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 4 december 2001, p. 2289.

schone schijn. Hoogleraar politieke communicatie Claes de Vreese stelt dat politieke partijen slechts bij uitzondering van standpunt veranderen naar aanleiding van een peiling en dat de invloed van peilingen op de lange termijn minimaal is. ‘Dat partijen zich blindelings laten leiden door peilingen, is vooral een gevoel’, aldus De Vreese.⁵³

Of die bevinding als een geruststelling of als een teleurstelling wordt ervaren, hangt ervan af of men de ideale volksvertegenwoordiger ziet als een lasthebber (*delegate*), die zich voegt naar de wensen van zijn kiezers, of als een gemachtigde (*trustee*), die van de kiezers het vertrouwen heeft gekregen om de komende vier jaar politiek te bedrijven volgens zijn eigen inzichten. Opiniepeiler Maurice de Hond plaatst zich vierkant in het eerste, anti-Burkeaanse kamp. ‘Nu kan iedereen controleren of politici uitdragen wat hun achterban vindt’, zegt hij over zijn talrijke onderzoeken.⁵⁴ Een illustere voorganger van De Hond, de Amerikaanse pionier in opinieonderzoek Archibald M. Crossley, voorzag in de jaren dertig het nut van opiniepeilingen voor interactief bestuur. In de eerste aflevering van een tot toonaangevend uitgegroeid wetenschappelijk tijdschrift schreef hij: ‘Scientific polling on individual issues fills a great gap in the democratic form of government, a gap which our forefathers could see but not overcome. (...) Scientific polling makes it possible (...) for the entire nation to work hand in hand with its legislative representatives, on laws which affect our daily lives. Here is the long-sought key to “Government *by* the people.”’⁵⁵ Net als tegenwoordig het internet – zie het citaat van de ROB – waren opiniepeilingen, mits wetenschappelijk verantwoord uitgevoerd, een overwinning van de techniek op de aloude praktische problemen die tot dan toe een Atheense democratie op grote schaal in de weg hadden gestaan.

Die visie mag op gespannen voet staan met de traditionele liberale rolopvatting over volksvertegenwoordigers maar daarmee is niet gezegd dat opiniepeilingen als zodanig geen nuttige functie vervullen. In theorie zijn verkiezingen het aangegeven middel voor burgers om hun politieke wensen kenbaar te maken, maar in een gefragmenteerd politiek stelsel als het onze wordt de stem van de kiezer flink vervormd. Getalsmatig was het logisch en welhaast onvermijdelijk dat de VVD en de PvdA na 12 september 2012 met elkaar in zee gingen, maar het is onduidelijk of de kiezers dat wilden toen zij op één van beide partijen stemden, laat staan dat

⁵³ *Nederlands Dagblad*, 12 december 2012.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Archibald M. Crossley, ‘Straw Polls in 1936’, *The Public Opinion Quarterly* 1 (1), 1937, pp. 24-35, p. 35.

kiezers konden bevroeden hoe het regeerakkoord er uit zou komen te zien.⁵⁶ Het politieke midden is terug, juichten talrijke commentaren na de klinkende winst van liberalen en sociaal-democraten – een enigszins simplistische en ahistorische analyse. Het zogenaamde politieke midden is weinig meer dan een leegte die is ontstaan door het verdwijnen van het CDA en die linksom en rechtsom wordt omsloten door respectievelijk de PvdA en de VVD.

Hoe dan ook, na verkiezingen moeten burgers maar afwachten welke coalitie er uit de bus komt en hebben politici een onvolledige en niet zelden tegenstrijdige indruk van de richting die het land volgens de kiezers moet inslaan. Zo bezien kan het geen kwaad als overheden en politieke partijen zo nu en dan aan de burger vragen wat die ergens van vindt. Tevens kan de mening van de burger een gezond tegenwicht bieden aan de vloedgolf van (gekleurde) informatie waarmee belangengroepen politici bestoken. Belangengroepen, lagere overheden, internationale organisaties en dergelijke zijn steeds nauwer betrokken bij de totstandkoming van beleid – de zogeheten verplaatsing van de politiek. De bijwerking daarvan is dat het parlement allengs minder de arena is waar visies op het algemeen belang botsen en worden gewogen. Dientengevolge neemt het belang van het parlementaire debat af als ook de belangstelling van de pers daarvoor.⁵⁷ In de wervelwind van complexe beleidsprocessen kan de stem verloren gaan van het deel van de Nederlandse bevolking dat organisatorisch en communicatief niet zo sterk staat. Via opinieonderzoek kan dat geluid toch tot Den Haag doordringen.

De vraag is wat politici vervolgens moeten doen met die informatie, waar ze soms om hebben gevraagd maar die ze vaak ook spontaan krijgen aangeleverd door maatschappelijke organisaties, belangengroepen en rivaliserende politieke partijen. Will Tiemeijer, die als eerste grootschalig onderzoek verrichtte naar de invloed van opiniepeilingen, formuleerde als antwoord een nuttige vuistregel: 'responsiviteit voor opinieonderzoek is wenselijker naar mate we sterker mogen veronderstellen dat meer informatie burgers niet zal brengen tot andere opinies'.⁵⁸ Anders geformuleerd: politici kunnen opinieonderzoek zwaarder laten meewegen als burgers ondanks meer informatie toch vasthouden aan hun mening.

⁵⁶ De situatie waarin de meerderheid van de kiezers stemt op een partij wier standpunten gesteund worden door een minderheid van de kiezers, staat bekend als de Ostrogorski-paradox. Andersom gesteld: een partij die minderheidsstandpunten inneemt, kan tijdens verkiezingen toch een meerderheid van de stemmen winnen. De verklaring ligt in het feit dat kiezers niet kunnen stemmen voor een mix van standpunten die hun bevalt maar gedwongen zijn één keuze te maken uit complete verkiezingsprogramma's. Zie voor een illustratie hiervan: Taco Groenewegen, 'De Ostrogorski-paradox', 6 augustus 2009 (www.publiekrechtropolitiek.nl).

⁵⁷ M.M. de Bok, 'Politiek en journalistiek. Stekker en stopcontact?', in: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, *Politieke opstellen 14*, Nijmegen, 1994, pp. 13-27; Will Tiemeijer, 'Opinieonderzoek en representatieve democratie', in: Paul Dekker (red.), *Met en wat leeft? Achtergrondstudie bij het Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, Den Haag, 2009, pp. 107-128, p. 124.

⁵⁸ Tiemeijer, 'Opinieonderzoek en representatieve democratie', pp. 115-116.

In welke gevallen zijn de opinies van burgers relatief immuun voor verandering ondanks blootstelling aan nieuwe informatie? Tiemeijer noemt vier categorieën. De eerste is als burgers wordt gevraagd problemen in plaats van oplossingen te benoemen. In het derde hoofdstuk van dit geschrift hebben we de prioriteitenlijstjes laten zien van de achterbannen van de diverse politieke partijen. Daaruit bleek onder meer dat sinds het midden van de jaren negentig een groot deel van de bevolking 'minderheden' als nationaal probleem bestempelt. De kans dat burgers door betere informatievoorziening hun mening over de minderhedenproblematiek bijstellen is niet heel groot. Sterker nog, de pogingen van politieke partijen om het minderhedenvraagstuk van de politieke agenda te weren hebben eerder een averechtse uitwerking gehad. Soortgelijke vraagstukken zijn de kwaliteit van het onderwijs, van de gezondheidszorg en het openbaar vervoer. Als burgers eenmaal het gevoel hebben dat de kwaliteit onder de maat is, dan zetten internationaal vergelijkende studies waarin Nederland in de top schittert weinig zoden aan de dijk. Wanneer het echter aankomt op oplossingen, zoals meer of minder marktwerking in de zorg of medisch specialisten die al dan niet in loondienst werken, mag worden verwacht dat politici over meer informatie beschikken dan de gemiddelde burger of er in ieder geval toegang tot hebben.

De tweede categorie waarin extra informatie weinig uithaalt bestaat uit problemen in de nabije leefomgeving van burgers. Op kleine schaal geldt hetgeen hierboven is genoemd: burgers laten zelden hun ontevredenheid over onveiligheid in de wijk of het gebrek aan groenvoorzieningen varen omdat uit onderzoek blijkt dat de situatie in naburige gemeenten slechter is of omdat hun wijk volgens politierapporten best veilig is.

Beleidsonderwerpen die relatief losstaan van andere onderwerpen vormen de derde categorie. Als voorbeelden noemt Tiemeijer orgaandonatie en kunstbeleid. Over die onderwerpen kunnen burgers zich een mening vormen zonder dat zij een integrale visie op het overheidsbeleid hebben. Anders ligt dat bij bijvoorbeeld de hoogte van het minimumloon. Een verhoging of verlaging daarvan heeft niet alleen consequenties voor de mensen die momenteel tegen het minimumloon werken, maar ook voor de arbeidsmarkt in den brede en voor tal van sociale voorzieningen die gekoppeld zijn aan het minimumloon. Zonder gedegen sociaal-economische kennis is de samenhang tussen al die terreinen moeilijk te doorzien.

Ten slotte is het niet waarschijnlijk dat mensen hun opvattingen over euthanasie, abortus en andere vraagstukken omtrent leven en dood laten beïnvloeden door nieuwe informatie, want zulke opvattingen ontspruiten vaak aan een bepaalde levensovertuiging.

Een punt waarop gewezen moet worden is de flexibele wijze waarop politieke partijen soms omgaan met onwelgevallige uitkomsten van onderzoek. Illustratief zijn de draagvlakmetingen die werden verricht in het besluitvormingsproces rondom de mogelijke Nederlandse kandidatuur voor de Olympische Spelen in

2028, een thema dat goed past in de derde categorie.⁵⁹ Het draagvlak voor de Spelen onder de Nederlandse bevolking was ver beneden het niveau dat het Internationaal Olympisch Comité hanteert als ondergrens voor de toekenning van de organisatie van de Spelen. Door de voorstanders van kandidaatstelling – een zeer grote meerderheid in de Tweede Kamer – werd het geringe draagvlak niet opgevat als signaal dat Nederlanders weinig trek hadden in dit kostbare evenement maar als een indicatie van de hoeveelheid zendingswerk die nog verricht moest worden.

Voorzichtigheid is ook geboden als de uitkomsten van een opinieonderzoek precies aan de verwachtingen van de opdrachtgever voldoen, zeker als dat onderzoek met een (partij)politiek oogmerk is verricht. In een onder opiniepeilers befaamde aflevering van de satirische Britse televisieserie *Yes, Prime minister* liet de kabinetssecretaris feilloos zien dat afhankelijk van de vraagstelling kiezers zich tot voorstander dan wel tegenstander van een bepaalde maatregel verklaarden.⁶⁰ ‘Well, have another opinion poll done, showing all the voters are against bringing back National Service’, was zijn laconieke reactie op een onderzoek dat liet zien dat kiezers voor herinvoering van de dienstplicht waren. In Nederland ageerde een groep wetenschappers recentelijk tegen de vragen en antwoordmogelijkheden die opiniepeiler Maurice de Hond in opdracht van 50Plus aan kiezers voorlegden.⁶¹ Naar hun mening was het onderzoek opgezet op een manier die toewerkte naar gunstige uitkomsten voor 50Plus.

Op de lange termijn kunnen politieke partijen de publieke opinie niet straffeloos negeren, zoveel heeft de opkomst van eerst de LPF en vervolgens de PVV wel duidelijk gemaakt. Uit vrees om nogmaals de maatschappelijke onderstroom te missen heeft de overheid na de Fortuyn-revolte flink geïnvesteerd in opinieonderzoek. In 2003 werd de eerste Belevingsmonitor gepubliceerd, in 2008 opgevolgd door een driemaandelijks publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau in het kader van het Continu onderzoek burgerperspectieven (COB). In dat onderzoek wordt burgers gevraagd naar hun vertrouwen in de politiek en hun opvattingen over actuele thema's. Daarnaast hebben tal van departementen, gemeenten en semi-overheidsinstellingen hun eigen belevingsmonitoren. Tiemeijer merkt terecht op dat gebrek aan informatie lang niet altijd het probleem is. Voor wie de rapportages van het SCP sinds begin jaren negentig had gevolgd, kon de burgerlijke ontevredenheid over de toestroom van buitenlanders en de voortschrijdende Europese integratie onmogelijk een verrassing zijn. De verrassing zit eerder in het feit dat het tot 2002 duurde alvorens die onvrede zich politiek manifesteerde. Precies deze kanttekening plaatsten wij in hoofdstuk vijf bij de agenderingsfunctie van politieke partijen, die in de literatuur als een tamelijk probleemloos en gedepolitiseerd proces wordt beschreven. In werkelijkheid ondervindt een partij die

⁵⁹ Zie: Ivo van Hilvoorde e.a., *Manifestaties van de vrijheid des geestes. Een liberale kijk op cultuur en sport*, Den Haag, 2012, p. 77 (geschrift 114 van de Teldersstichting).

⁶⁰ *Yes, Prime minister*, 1986 (serie 1, aflevering 2 – The Ministerial Broadcast).

⁶¹ *NRC Handelsblad*, 30 maart 2013.

een gevoelig maatschappelijk probleem op de politieke agenda probeert te zetten vaak tegenwerking van andere partijen.

10.5 Conclusie

Voorlopig lijken sociale media hooguit een nuttige aanvulling te vormen op de traditionele communicatiemogelijkheden van politieke partijen. De kans lijkt klein dat ze het functioneren van politieke partijen en van de representatieve democratie ingrijpend zullen veranderen, en zo wel dan is het nog maar de vraag of dit veranderingen ten goede zullen zijn. Het heersende gebrek aan diepgang op de sociale media doet vrezen dat een fatsoenlijke gedachtewisseling zich niet via internetfora laat organiseren. Een politieke overtuiging laat zich niet zo makkelijk verpakken in snelle, gevatte en korte berichtjes. Dat onderstreept tegelijkertijd nog eens nut en noodzaak van de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen. Zij zijn niet bedoeld om de standpunten van politici te voorzien van een fraaie filosofische coating maar om, in het geval van de Teldersstichting, de betekenis van het liberale denken voor tal van politieke vraagstukken duidelijk te maken en een tegenwicht te bieden aan de mythevorming in de media over het liberalisme en liberale politiek.⁶² De *noodzaak* van overdenking en verdieping – wat helaas niet hetzelfde is als de *behoefte* daaraan – is toegenomen door de hoge omloopsnelheid van Tweede Kamerleden. Op dit moment telt de VVD-fractie slechts zes leden die (iets) langer in de Kamer zitten dan één normale termijn van vier jaar, wat onherroepelijk tot aantasting van het collectieve liberale geheugen leidt. Een andere factor is de omvang van de parlementaire fracties. Zou het zo kunnen zijn dat in grote fracties de portefeuilleverdeling zo ver is doorgevoerd dat een principieel debat nauwelijks nog mogelijk is? De weerbarstige maatschappelijke werkelijkheid voegt zich evenwel niet naar de beleidsverkaveling in de fractiekamer. De Geefwet, waarmee de overheid fiscaal onderscheid ging maken tussen donaties aan culturele instellingen enerzijds en maatschappelijke instellingen anderzijds, werd door de VVD primair als een onderdeel van het cultuurbeleid beschouwd. Dat leidde tot veronachtzaming van het feit dat de Geefwet regelrecht indruiste tegen de neutraliteit die liberalen van het belastingstelsel verlangen, een punt dat nota bene werd gemaakt door Elbert Dijkgraaf van de SGP.⁶³ Het was niet voor het eerst dat juist bij de kleine fracties een ‘integrale kijk’ wordt gevonden.

Twijfel aan de (positieve) invloed van sociale media doet niets af aan het belang van het internet voor een politieke partij. Integendeel, we zouden graag zien dat partijorganisaties, fracties en individuele politici veel meer dan nu gebruikmaken van de mogelijkheden van het internet. De informatievoorziening is vaak karig en weinig inhoudelijk. Het Nederlandse kiesstelsel maakt het moeilijk voor burgers

⁶² Met het oog daarop heeft de Teldersstichting onlangs een weerlegging gepubliceerd van een aantal wijdverbreide misverstanden over het liberalisme. Zie: Heleen Dupuis en Patrick van Schie, *Liberale spiegel. Reflecties op zestien veelgehoorde vooroordelen over het liberalisme en de VVD* (2e herziene druk), Den Haag, 2013.

⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 2 november 2011, p. 76.

om zicht te krijgen op de handel en wandel van hun volksvertegenwoordigers. Onze politici hebben geen *constituency office* en worden niet individueel gekozen. Dientengevolge voelen politici weinig druk om verantwoording af te leggen, om hun standpunten en stemgedrag toe te lichten. Vroeger kon nog met de beschuldigende vinger naar de media worden gewezen, die heer en meester waren over de tijd en ruimte die politici ter beschikking stond. Dat excuus gaat niet meer op. Op het internet hebben alle politici ruim de gelegenheid om op schrift, in beeld of in geluid hun verhaal te doen.

Tegen de achtergrond van dit geschrift kan de vraag gesteld worden of ledenpartijen verder gemarginaliseerd raken door het veelvuldig gebruik van opinieonderzoek. De bestuurder die wil weten ‘wat er leeft’ krijgt vermoedelijk een veel representatiever beeld als hij zijn oor te luisteren legt bij een dwarsdoorsnede van de bevolking dan bij de blanke, hoogopgeleide en bovenmodaal verdienende mannen die een paar keer per jaar komen opdagen bij een partijcongres. We zijn daarmee weer terug bij een thema dat in hoofdstuk vier aan de orde kwam, namelijk de al dan niet bestaande verschillen in opvattingen tussen het electoraat in den brede en de 2,6 procent van de bevolking die bij een politieke partij is aangesloten. Met die verschillen bleek het wel mee te vallen, op een paar belangrijke uitzonderingen na. In 1999 en in 2008 gold voor alle partijen, de ChristenUnie daargelaten, dat er een kloof gaapte tussen de mening van (actieve) partijleden en de electorale achterbannen over de (on)wenselijkheid van verdere Europese integratie.⁶⁴ Als politici zich door partijgenoten laten influisteren, zonder acht te slaan op opinieonderzoek, lopen ze het risico zich van de bevolking te vervreemden. Zelfs geharnaste tegenstanders van interactief bestuur zullen dat onwenselijk vinden.

Tegelijkertijd is een opiniepeiling inderdaad ‘maar een peiling’. Een onderzoek waaruit blijkt dat zoveel procent van de bevolking vindt dat de Europese integratie te ver is voortgeschreden, is wel een belangrijk signaal, maar maakt politieke partijen bepaald niet overbodig. Na de speech van de Britse premier David Cameron over de toekomstige verhouding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Unie, in januari 2013, kondigde VVD-fractievoorzitter Halbe Zijlstra aan dat hij het kabinet-Rutte II zal vragen om een lijst op te stellen van beleidsterreinen waarop Europa nauwer moet samenwerken of juist macht dient over te dragen aan de lidstaten.⁶⁵ Over de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Europese Unie zal binnen en tussen politieke partijen indringend gesproken

⁶⁴ Den Ridder, Van Holsteyn en Koole, ‘De representativiteit van partijleden in Nederland’, pp. 176-177.

⁶⁵ Pauw & Witteman, Nederland 1, 23 januari 2013. In een brief – een ‘flutbrief’ volgens zowel Geert Wilders als Alexander Pechtold – bood het kabinet in feite weinig anders dan een herformulering van Zijlstra’s vraag: ‘Op pragmatische wijze zal moeten worden gezien of sommige, eerder bij de Europese overheid belegde verantwoordelijkheden en taken niet beter door de overheden van de lidstaten kunnen worden uitgevoerd.’

moeten worden; als we Zijlstra mogen geloven is de VVD daar ‘al twee jaar mee bezig’ – kennelijk in besloten kring want VVD-leden en bezoekers van de website hebben daar niet veel van meegekregen.

In opiniepeilingen, kortom, worden wel meningen ten beste gegeven, maar vindt geen uitwisseling van argumenten plaats. Partijen hebben voor een deel zelf in de hand of discussies over belangrijke vraagstukken zich in de toekomst ook weer binnen hun gelederen zullen afspelen of toch weer voornamelijk op de opiniepagina’s van de dagbladen. Veel zal afhangen van de ruimte die individuele fractieleden en partijleden toebedeeld krijgen. Als die ruimte te beperkt is, dan zal het ‘debat’ weinig meer voorstellen dan het opzichtig betrekken van in de fractiekamer afgesproken posities. Als er meer debatsvrijheid komt, dan oefent die hopelijk aantrekkingskracht uit op mensen die belangstelling hebben voor politieke vraagstukken maar zich niet willen laten voorschrijven over welke onderwerpen ze wel en niet mogen discussiëren.

Personalia

J.P. van den Akker LLM, MA

VVD-fractievoorzitter in Provinciale Staten van Limburg en buitenpromovendus politicologie aan de Universiteit Twente als docent European Studies aan Zuyd Hogeschool te Maastricht.

Dr. C.F. van den Berg

Universitair docent Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, Visiting Fellow bij Princeton University, Institute for International and Regional Studies, en lid van de redactie van *Liberaal Reveil*.

Dr. P.G.C. van Schie

Historicus, gepromoveerd op de geschiedenis van de voorlopers van de VVD in de periode 1901-1940. Hij is directeur van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting.

Drs. M. van de Velde

Politicooloog en medewerker van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting.

Drs. H.L. Zilverentant

Politicooloog, wethouder namens de VVD in Leiderdorp en oud-directeur van het partijbureau van de VVD.

Prof.mr. B.M. Teldersstichting

Curatorium:

drs. F.A. Engering (voorzitter)
dhr. J.J. van Aartsen
prof.dr. J.A. Bruijn
mr.dr. G.D. Dales
prof.dr. H.M. Dupuis
dhr. M.G.J. Harbers
mr. A.H. Korthals
mw. mr. E.J.J.E. van Leeuwen-Schut
dr. R.P.H.M. Matthijsse
prof.dr. A. Szász
prof.dr.ir. Th. de Vries
mr. J.G.C. Wiebenga
prof.dr. T. Zwart

Directeur:

dr. P.G.C. van Schie

De Stichting is in 1954 ontstaan uit de behoefte die in liberale kringen werd gevoeld aan een instelling die wetenschappelijke studies verricht naar diverse maatschappelijke vraagstukken, zonder gebonden te zijn aan een bepaalde dogmatiek of godsdienst.

Doel en middelen zijn volgens de statuten: 'De stichting heeft ten doel om op wetenschappelijk verantwoorde wijze, vraagstukken van maatschappelijk belang, in het bijzonder die van staatkundige, sociale, economische of juridische aard, te onderzoeken met de liberale beginselen als uitgangspunt, zulk een onderzoek te bevorderen en over zodanige vraagstukken voor te lichten. Dit doel wordt nagestreefd ten behoeve van het liberalisme in het algemeen en mede ten behoeve van de [...] "Volkspartij voor Vrijheid en Democratie". De stichting tracht dit doel te bereiken door al hetgeen met het bovenstaande verband houdt of daaraan bevorderlijk kan zijn.'

De Teldersstichting heeft onder andere de volgende geschriften gepubliceerd*:

		Prijs in €
98	Liberaal licht op de toekomst, 2005	12,50
99	De grenzen van de open samenleving. Migratie- en integratiebeleid in liberaal perspectief, 2005	15,00
100	Grondrechten gewogen. Enkele constitutionele waarden in het actuele politieke debat, 2006	15,00
101	De radicaal-islamitische ideologie van de Hofstadgroep, 2006	12,00
102	Liberaal duurzaamheid. Milieubeleid internationaal bezien, 2007	14,00
103	Vertrouwen in de markt. Naar een liberaal privatiseringsbeleid, 2007 (uitverkocht, in kopie verkrijgbaar)	12,00
104	Veilige basis voor vrije burgers. Duidelijke liberale aanpak van veelvoorkomende criminaliteit, 2008	14,00
105	Rechtsstaat in ontwikkelingslanden? Aspecten van liberale ontwikkelingssamenwerking, 2008	15,00
106	Liberaal leiderschap, 2009	8,50
107	Zorgen voor zelfbeschikking. Een liberale visie op de positie van de burger in zorg-, woon-, en onderwijsinstellingen, 2009	12,50
108	Liberalisme als 'groen' idealisme. De noodzaak van een liberaal milieubeleid voor de ontwikkeling van milieuvriendelijke producten, 2009	15,00
109	Krachtproef voor het kapitalisme. Een liberale reflectie op de kredietcrisis, 2010	10,00
110	Gen-ethische grensverkenningen. Een liberale benadering van ethische kwesties in de medische biotechnologie, 2010	15,00
111	Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en van zichzelf moet vergen, 2011	17,50

112	Van stigma naar sociale stijging. Een liberale toekomst voor leden van de 'achterblijvers', 2011	15,00
113	Onbetwistbaar recht? Juridisering en het evenwicht tussen rechtsstaat en democratie, 2012	16,50
114	Manifestaties van de vrijheid des geestes. Een liberale kijk op cultuur en sport, 2012	15,75
115	Bevolkingskrimp: een liberaal antwoord. In een klein land woon je al snel ver weg, 2012	15,00
116	Eigen keuze, samen sterk: duidelijkheid geeft zekerheid voor arbeidsmarkt en pensioenen, 2012	16,00
117	Onderwijs: de derde dimensie, 2012	16,00
118	De plicht der politieke partijen. Partijleden, politici en kiezers in een open partijendemocratie, 2013	19,50

Verder verscheen recent als bijzondere publicatie:

Aurea libertas. Impressies van vijftig jaar
Teldersstichting, 2004 17,50

Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek
in Nederland 1901-1940, 2005 20,00

Zestig jaar VVD, 2008 **

Liberale leiders in Europa. Portretten van prominente
politici uit de negentiende en vroege twintigste eeuw, 2008 17,50

Separation of Church and State in Europe. With views
on Sweden, Norway, the Netherlands, Belgium, France,
Spain, Italy, Slovenia and Greece, 2008 ***

Architect van onderwijsvernieuwing. Denken en daden
van Gerrit Bolkestein 1871-1956, 2009 **

Democracy in Europe. Of the people, by the people,
for the people?, 2010 ***

Het Liberalen Boek, 2011 **

The dynamics of demographic decline, 2011 ***

Juridification in Europe. The balance of powers under pressure?, 2012 ***

De uitgaven zijn – tenzij anders vermeld – verkrijgbaar door overmaking van het verschuldigde bedrag op girorekening 33.49.769 ten name van de Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Koninginnegracht 55a, 2514 AE te Den Haag, onder vermelding van het nummer van het (de) gewenste geschrift(en) en/of de titel van het boek, alsmede de juiste adresgegevens voor de verzending.

* Een volledige lijst met publicaties is op aanvraag verkrijgbaar.

** Verkrijgbaar via de boekhandel.

*** Publicatie in ELF-verband, neem voor meer informatie contact op met de Teldersstichting.