

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.

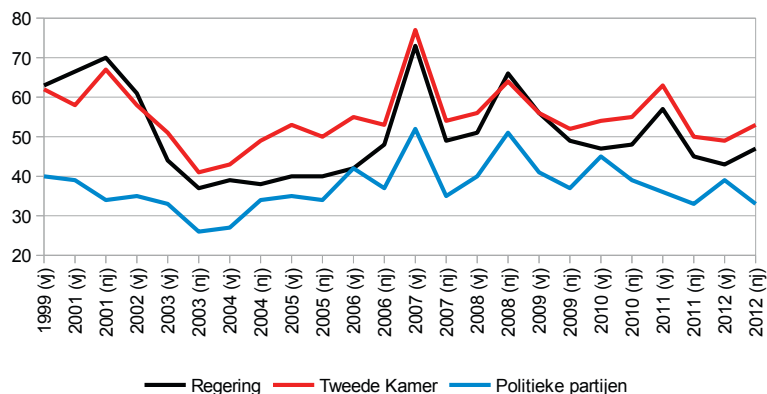
Kijkend naar politiek vertrouwen valt op dat het vertrouwen in politieke partijen constant lager is dan het vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer (figuur 1), maar dat de drie lijnen nagenoeg synchroon lopen. Ook hier geldt dat het niveau van politiek vertrouwen op de lange termijn vrij stabiel 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 kleinste: 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 partijtop 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. Opinions 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 allerminst een nieuw verschijnsel. In verzuild Nederland behaalden talrijke belangenpartijtjes en actiegroepen 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 ontleding, die gedomineerd wordt door audiovisuele media, verkiezingsprogramma's uitgedijd 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 aan bod 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 steevast 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 gekozenen. 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 laait 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 gekozenen 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 kabinetscrisis 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 handelsversturende 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

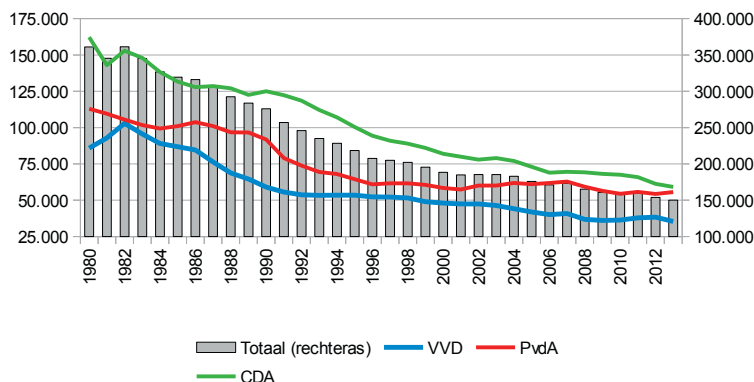
Beperk de ruimte voor fractieleden om afwijkend te stemmen niet slechts tot traditionele ethische vraagstukken. Een liberaal zal onder principekwesities iets anders verstaan dan aanhangers van andere politieke stromingen.

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 doorgestaan 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 kwijtraakte, 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 partijendemocratie, 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

HOOFDSTUK I

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 opiniëpagina's van de dagbladen.