

## INTERNE PARTIJDEMOCRATIE EN REPRESENTATIE

R.A. Koole

*Wer ist aber die Partei?  
Sitzt sie in einem Haus mit Telefonen?  
Sind ihre Gedanken geheim, ihre Entschlüsse unbekannt?  
Wer ist sie?*

*Wir sind sie.  
Du und ich und wir – wir alle.  
In deinem Anzug steckt sie, Genosse, und denkt in deinem Kopf.  
Wo ich wohne, ist ihr Haus, und wo du angegriffen wirst, da  
kämpft sie.*

Bertold Brecht, *Gedichte*<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

De politieke partijen hebben het gedaan! Zij functioneren slecht, vervullen hun rol als intermediair tussen overheid en bevolking eigenlijk niet meer, en selecteren kandidaten voor de Tweede Kamer, die door sommigen als ‘oliebollen’ worden omschreven.<sup>2</sup> De kritiek op partijen is soms niet mals. En nu vraagt zelfs het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen zich af ‘wie en wat de partijen nu eigenlijk nog vertegenwoordigen’. Die vraagstelling is veelzeggend. Zij correspondeert met een wijd verbreid gevoel dat het slecht gaat met politieke partijen, zodanig zelfs dat men zich afvraagt of partijen geen overleefde organisaties zijn, waaraan niemand meer behoefte heeft. Vooral het woordje ‘nog’ in de vraagstelling suggereert dat het vroeger allemaal beter was. Ook dat stemt overeen met veel gehoorde kritieken. Vroeger stonden partijen nog ergens voor, waren partijen nog vertegenwoordigers van duidelijk omschreven bevolkingsgroepen en vervulden zij hun functies naar behoren, althans veel beter dan momenteel.

Wie echter enigszins op de hoogte is van het onderzoek naar politieke partijen, weet dat de kritiek op politieke partijen van alle tijden is. Ik zal

dat hierna ook proberen te illustreren. Mij is echter gevraagd mijn licht te laten schijnen over de relatie tussen interne partijdemocratie en representatie. En ik ontkom er ook bij dit onderwerp niet aan zo nu en dan een historisch perspectief te kiezen, al was het maar om te voorkomen dat ik ‘hedendaags onkruid voor orchideeën aanzie’ (of andersom), zoals de emeritus hoogleraar politicologie A. Hoogerwerf het uitdrukte in een pleidooi om de empirisch-analytische benadering in de sociale wetenschappen vaker te combineren met een historische benadering, een pleidooi dat ik van harte ondersteun.<sup>3</sup>

In deze bijdrage besteed ik achtereenvolgens aandacht aan de aan partijen toegedichte functies en aan de interne partijdemocratie, waarbij de nadruk zal liggen op de representatiefunctie.

## **2. Functies van partijen in het verleden en heden**

Aan partijen worden vele functies toegedicht. En kritiek op partijen behelst doorgaans het verwijt dat zij die functies niet of niet goed vervullen. Maar een eerste vraag is waarom die functies eigenlijk aan partijen zijn toegeschreven. Mijn stelling is dat dat voor een belangrijk deel het gevolg is van de poging het bestaan van politieke partijen te verzoenen met het formeel-staatsrechtelijke vertegenwoordigende stelsel. Met die poging is overigens niets mis. Tussen beide bestaat echter van nature een spanning. Het vrije mandaat, ook in Nederland in de grondwet verankerd, veronderstelt dat een volksvertegenwoordiger zich bij de parlementaire besluitvorming (uiteindelijk) vrij moet kunnen opstellen. Partijen fractievorming is daarentegen gebaseerd op het gelijk optrekken van geestverwanten, met het oog op het bereiken van gezamenlijk geformuleerde doelen. De vrijheid van de individuele volksvertegenwoordiger tegenover collectief optreden. Aan het einde van de negentiende eeuw vreesden sommigen dat door partijvorming de ‘rede’ in het parlementaire debat zou moeten plaatsmaken voor de ‘macht’, of dat de eenheid van het land in gevaar zou komen door ‘factiezucht’. Vandaar dat vooral sommige liberalen, althans in Nederland,<sup>4</sup> zich verzetten tegen zoiets verderfelijks als een politieke partij. Of, zoals de antirevolutionaire voorman G. Groen van Prinsterer had uitdrukte: ‘Velen sidderen, als voor een schrikbeeld, voor het woord partij’.<sup>5</sup>

Maar politieke partijen ontstonden en drukten – naarmate het kiesrecht werd uitgebreid – een steeds sterker stempel op het functioneren van alle politieke stelsels. Ook de eerste serieuze wetenschappelijke studies naar deze moderne politieke partijen zagen deze ontwikkeling met lede ogen aan. Zo was de Russische liberaal (Kadet; constitutioneel-democraat) M. Ostrogorski, die de Amerikaanse en Engelse partijen aan het einde van

de negentiende eeuw bestudeerde, zeer bezorgd om de concentratie van politieke macht in organisaties buiten het parlement, te weten: de politieke partijen.<sup>6</sup> Daarom wilde hij in plaats van permanente partijen, die moesten worden afgeschaft, ad hoc of *single issue* partijen. Bovendien pleitte hij voor de mogelijkheid van referenda om de macht van de permanente partijen te breken. Zijn analyse was scherp, maar zijn pleidooi was vergeefs. Het is interessant te zien dat de (vooralsnog) laatste liberale premier van Nederland, P.W.A. Cort van der Linden, zich juist op Ostrogorski beriep toen hij bij de grondwetswijziging van 1917 het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging verdedigde.<sup>7</sup> Cort van der Linden verwachtte – abusievelijk, zoals zou blijken – dat het nieuwe stelsel de macht van politieke partijen enigszins zou temperen en meer kansen zou bieden aan niet-partijgebonden kandidaten om een zetel te verwerven.

De onontkoombare aanwezigheid van politieke partijen leidde tot bijstelling van het negatieve beeld. Voorstanders van partijen hadden – in een poging het verschijnsel partijen geaccepteerd te krijgen – altijd al gewezen op het zegenrijke werk dat dergelijke organisaties voor het goed functioneren van het politieke stelsel zouden kunnen verrichten. Nu accepteerden ook voormalige critici het fenomeen ‘partij’, zij het op voorwaarde van het vervullen van functies ten dienste van het parlementaire stelsel. Op die manier konden zij zich neerleggen bij het onvermijdelijke. Partijen konden het sterk gegroeide electoraat integreren in het politieke stelsel (de socialisatiefunctie), zij konden de kiezers bewegen deel te nemen aan het wettelijk voorgeschreven verkiezingsproces (de mobiliseringsfunctie), zij konden kiezers en leden inzicht bijbrengen in het politieke proces (de vormings- en scholingsfunctie), zij konden kandidaten uitzoeken voor de hoge ambten van volksvertegenwoordiger en politiek bestuurder (de rekruterings- en selectiefunctie), zij konden zaken die onder de kiezers leefden op de politieke agenda zetten (de articulatiefunctie), zij konden alvast een eerste afweging tussen verschillende belangen maken als een soort voorportaal van de parlementaire besluitvorming (de aggregatie- of programmatische functie). En er zijn nog meer van dergelijke functies te noemen, die alle met elkaar gemeen hebben dat zij ten dienste staan van het goed functioneren van het formeel-staatsrechtelijke parlementaire stelsel. Bij elkaar vormen dergelijke functies de zogeheten ‘intermediaire rol’ van partijen, een rol die in 1999 zelfs een wettelijke grondslag kreeg in de Wet Subsidiëring politieke partijen.<sup>8</sup>

Sommige auteurs noemen expliciet de functie van representatie, die – zoals eerder opgemerkt – in deze bijdrage centraal staat.<sup>9</sup> Zo ook in het

in 1998 verschenen rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*.<sup>10</sup> Ik citeer uitvoerig uit het ROB-rapport, ook om het problematische karakter van de representatiefunctie te illustreren:

‘Voorts representeren politieke partijen de maatschappelijke en politieke verscheidenheid. Verschillen van bijvoorbeeld sociaal-economische, culturele, pragmatische en religieuze aard komen in het partijstelsel tot uitdrukking. Alhoewel niet alle maatschappelijke verschillen tot uitdrukking komen (bijvoorbeeld verschillen in geslacht en etnische verschillen), vormen de politieke partijen bij de politieke besluitvorming de spreekbuis van een groot deel van de maatschappelijke verscheidenheid. Politieke partijen verwoorden de verschillende meningen en standpunten uit de samenleving, met als doel het beïnvloeden en meebepalen van het beleid teneinde bepaalde waarden te realiseren en bepaalde belangen te behartigen. Dat wordt wel de representatiefunctie genoemd.’<sup>11</sup>

Het is een curieuze omschrijving. Zij omvat zowel empirische als normatieve elementen en zij lijkt te suggereren dat de politieke partijen *gezamenlijk* genoemde verscheidenheid representeren. Maar in het slothoofdstuk pleit de Raad voor een versterking van de representatiefunctie onder meer door te streven ‘naar een beter evenwicht tussen enerzijds de mogelijkheid van leden van politieke partijen meer invloed te bieden op de kandidatenlijsten van politieke partijen en anderzijds de organisatorische en procedurele waarborgen voor een evenwichtige samenstelling van de lijsten’ in termen van geslacht, etniciteit, beroepsmatige achtergrond, regionale herkomst en dergelijke.<sup>12</sup> Zonder dit als een probleem te herkennen, maakt de Raad in het rapport zomaar de sprong van het partijstelsel als geheel naar de *afzonderlijke* politieke partij (‘evenwichtige lijsten’). Bovendien wordt wel erg gemakkelijk de vraag vermeden of dergelijke evenwichtige lijsten in de praktijk wel tot stand komen zonder centrale sturing door de partijtop, hetgeen dus gevolgen kan hebben voor de invloed van de gewone partijleden. Ik kom daar hieronder op terug.

Dat de partijen gezamenlijk de politieke en maatschappelijke verscheidenheid representeren, past heel goed in de poging het bestaan van deze organisaties te verzoenen met het formeel-staatsrechtelijk stelsel. In de Grondwet staat immers al sinds 1814 dat de Staten-Generaal het *gehele* Nederlandse volk vertegenwoordigen (nu artikel 50). Deze

bepaling is op zich via de Staatsregeling voor het Bataafse volk uit 1798 terug te voeren tot de Franse constitutie uit 1791, waarin staat de vertegenwoordigers ‘la Nation entière’ vertegenwoordigen.<sup>13</sup> Politieke partijen zijn met deze norm alleen te verenigen als hun fracties in het parlement gezamenlijk ‘representatief’ zijn voor het Nederlandse volk. De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 zou men daarom als een indirecte erkenning van het belang van collectiviteiten als politieke partijen kunnen beschouwen. Weliswaar is toen in de grondwet de bepaling opgenomen dat ‘de leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging’ (nu artikel 53), maar dat is – zoals de politicoloog R. Andeweg heeft opgemerkt – logisch gesproken niet mogelijk.<sup>14</sup> Het individuele kamerlid kan niet representatief zijn voor politieke en maatschappelijke verscheidenheid, dat kan – tot op zekere hoogte – alleen het parlement als geheel. Men kan daarom ook stellen dat de Grondwet op dit punt een hybride karakter heeft: artikel 50 is nog steeds de erfenis van een republikeinse opvatting van de ene en ondeelbare natie, terwijl artikel 53 een pluralistische opvatting weerspiegelt.<sup>15</sup> Cort van der Linden verdedigde de keuze voor een weerspiegelende representatie bij de grondwetswijziging in 1917 aldus:

‘De ontwikkeling van het parlementaire stelsel is de grond van dien eisch. In tweeërlei opzicht. Vooreerst is de partijvorming belangrijk gewijzigd. De partijen en hare fractiën zijn niet meer groepeerings van kiezers die de leiding aanvaarden van bekende staatslieden: het zijn geworden groepeerings van kiezers die zelve de richting van het staatsbeleid bepalen. Zij worden niet gevormd van bovenaf maar van onder op. De taak van den parlementairen leider is minder geworden de volvoering van persoonlijk initiatief doch meer het vorm geven aan wat leeft in het bewustzijn der natie. Deze veranderende partijvorming eischt dat de verschillende schakeeringen van het politieke en rechtsbewustzijn van het volk, welke zich in de partijen consolideren, in het parlement in dezelfde relatieve kracht tot uiting komen, die zij in het volk zelf kunnen ontwikkelen...’

‘Het stelsel dat ik heb verdedigd is zeer in het kort dit. Het algemeen kiesrecht is gebouwd op de feitelijke indeling der natie in grote politieke groepen; om die politieke groepen tot hun recht te laten doen komen in de volksvertegenwoordiging is noodig de evenredige vertegenwoordiging’.<sup>16</sup>

Opvallend in beide citaten is dat bij de weerspiegelende representatie gedacht werd aan ‘de verschillende schakeeringen van het politieke en rechtsbewustzijn’ dan wel aan ‘grote politieke groepen’. Aan maatschappelijke verscheidenheid volgens het rapport van de ROB (mannen/vrouwen, regio’s, enzovoort) werd niet gerefereerd. Dat is eigenlijk lange tijd zo gebleven. Ook de Commissie-Cals-Donner, die de regering in 1971 adviseerde over mogelijke wijzingen in de Grondwet en de Kieswet, stelde slechts twee – overigens moeilijk met elkaar te verenigen – eisen aan een kiesstelsel: enerzijds ‘een zo zuiver mogelijk beeld geven van de meningen en gevoelens der kiezers’, en anderzijds het creëren van een duidelijke parlementaire meerderheid als basis voor de kabinetsformatie.<sup>17</sup> Sociale achtergrondvariabelen als geslacht, godsdienst en regio werden niet genoemd.

De representatiefunctie zoals die recentelijk door de ROB is geformuleerd, is derhalve een geheel andere dan die in 1917 en lang daarna. Daarmee worden er ook andere eisen aan partijen gesteld. Dat mag natuurlijk, maar het is goed te bedenken dat het niet of onvoldoende realiseren van die nieuwe representatiefunctie niet uitgelegd kan worden als een bewijs van de ‘neergang van partijen’, zoals zo vaak gemakzuchtig wordt gesteld. Indien de maatstaf van de ‘klassieke’ representatiefunctie vandaag zou worden gehanteerd, kan de conclusie niet anders zijn dan dat de partijen die functie nog zeer redelijk vervullen. De verschillende *politieke* oriëntaties onder de kiezers stemmen *grosso modo* overeen met die in het parlement en voor zover dat niet het geval is, is dat een oud probleem.<sup>18</sup> Alleen een beduidend lagere opkomst zou die weerspiegeling (verder) kunnen vertekenen, indien de politieke opinies van de niet-stemmers zich significant van de wel-stemmers zouden onderscheiden. Daarvoor is echter geen aanwijzing te vinden.

Dat nu ook de maatschappelijke verscheidenheid expliciet genoemd wordt bij de representatiefunctie van partijen, heeft alles te maken met de ontzuiling die zich sinds het einde van de jaren zestig duidelijk manifesteerde. Tussen 1917 en de jaren zestig viel de politieke representatie voor een belangrijk deel samen met de belangrijkste vorm van maatschappelijke verscheidenheid, namelijk de zuilen. Politieke partijen waren de politieke manifestaties van de zuilen. Weerspiegeling van ideeën en van belangrijk geachte sociale categorieën vielen door de zuilen samen. De SDAP kwam niet alleen op voor socialisatie van de productiemiddelen, maar ook voor de arbeiders. De KVP stond niet alleen voor de katholieke sociale leer, maar ook voor de katholieken. Met de ontzuiling verviel die samenloop van ideeën en groepen.

Bovendien begonnen toen juist ook andere groepen zich sterker te manifesteren, die een grotere plaats in onder andere de volksvertegenwoordiging opeisten. De vrouwenbeweging is daar het belangrijkste voorbeeld van. Dat versterkte het idee dat representatie ook afspiegeling van maatschappelijke verscheidenheid behoort te zijn – en dan een verscheidenheid niet zozeer van georganiseerde groepen, maar van bepaalde sociale categorieën, zoals sekse, etniciteit en bepaalde beroepen (minder vertegenwoordigers uit de publieke sector). Maar de formele inrichting van het kiesstelsel en de representatieve democratie is echter nooit ontworpen om de afspiegeling van die groepen te garanderen. Van partijen werd dat ook lange tijd niet verwacht, zolang zij (gezamenlijk) maar de politieke voorkeuren van de kiezers weerspiegelden. Wanneer om politieke redenen een dergelijke (sociale) afspiegeling wenselijk wordt geacht, wordt – zoals gezegd – een nieuwe functie aan partijen toegeschreven.

Die nieuwe functie vervullen partijen niet optimaal, maar lang niet altijd slechter dan vroeger. Er zitten nu bijvoorbeeld veel meer vrouwen in de Tweede Kamer dan in de jaren vijftig (8% in 1952, bijna 30% in 1996). En ook internationaal slaat Nederland geen gek figuur als het om aanwezigheid van vrouwen gaat in parlement en regering, al is het nog steeds geen 50%. Wat betreft beroepsgroepen is er in het parlement inderdaad een overwicht van personen die werkzaam zijn geweest in de publieke sector (overheid, onderwijs); de private sector is minder sterk ‘vertegenwoordigd’. Maar de beroepsachtergrond zegt niet alles over de belangen die vertegenwoordigd worden. Ondanks het relatief grote aandeel van mensen afkomstig uit het onderwijs geeft Nederland bijvoorbeeld minder uit aan onderwijs dan het OESO-gemiddelde.

En toch wordt er geklaagd over de representativiteit van partijen. In Nederland wordt dan vaak verwezen naar het geringe ledental: nog geen 3% van de kiezers is lid van een politieke partij. Maar waarom is dat een probleem? 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.

Het hoogtepunt van de organisatiegraad van de politieke partijen ligt in de jaren vijftig, toen het aantal partijleden correspondeerde met ongeveer 15% van de kiezers.<sup>19</sup> Niet dat 15% van de kiezers lid was van een partij. Dat is iets anders! Vooral de KVP telde destijds veel zogeheten gezinsleden. Lidmaatschapskaarten werden aan de deur als mis-siekalenders verkocht, zo is wel gezegd. In één gezin konden wel negen mensen lid zijn, terwijl zij toch niet allen kiesgerechtigd waren. Wanneer

de gezinsleden van de KVP niet in de beschouwing worden betrokken, lag het hoogtepunt van de organisatiegraad van partijen in 1956 op ongeveer 11%. Bijna 90% van de kiezers was ook toen geen lid van een politieke partij! Daar komt bij dat het aantal kiesgerechtigden sinds die tijd juist in Nederland enorm is gegroeid. Tussen 1963 en 1989 steeg dat aantal met ongeveer 65%, een veel hogere toename dan in andere Europese landen.<sup>20</sup> Juist toen de zuilen desintegreerden en partijen niet meer zoals voorheen konden rekenen op de mobiliserende kracht van verwante zuilorganisaties, zagen zij zich geconfronteerd met een sterk groeiend electoraat, dat zij slechts in geringe mate wisten te overtuigen om lid te worden van een politieke partij.

Maar waarom zouden zij ook? Partijen moeten dat alleen op grond van een bepaalde normatieve verwachting die mijns inziens op bepaalde punten sterk historisch bepaald is. De noodzaak van een groot ledental lag in destijds aan partijen toegeschreven functies, die bedoeld waren om partijen te verzoenen met het parlementaire stelsel in een periode dat de democratie nog pril was. De uitbreiding van het kiesrecht maakte een massapartij wenselijk, omdat alleen door de integratie van de kiezers in een gestructureerde organisatie een 'opstand van de horden' voorkomen kon worden. Na de ervaringen in het Duitsland van de jaren dertig, voegde men daar aan toe dat die partijen tevens democratisch gezind moesten zijn.

Dat normatieve model van een massapartij werd gevoed door wetenschappelijke studies.<sup>21</sup> De Franse politicoloog en jurist M. Duverger verklaarde in de jaren vijftig de massapartij de noodzakelijk pendant van het algemeen kiesrecht. De Britse politicoloog R.T. MacKenzie deed ongeveer hetzelfde toen hij sprak van de 'massa-integratie-partij'. In de Verenigde Staten bepleitte een speciaal rapport van de Amerikaanse vereniging van politicologen in 1950 de Britse *Labour Party* als model te nemen voor de Amerikaanse partijen.

Daarna is het tij gekeerd en werd het Amerikaanse partijtype juist beschouwd als een voorbode van wat ons in Europa nog te wachten stond. Partijen zouden zich ontwikkelen in de richting van *catch-all parties*, die als electorale ondernemers op een kiezersmarkt er op uit waren zoveel kiezers te winnen zonder hen in een partij te integreren of hen door middel van een uitgesproken ideologie aan zich te binden. De *catch-all party*, en later voorgestelde typen als de electoraal-professionele partij of de kartelpartij, verschillen alle hemelsbreed van de massapartij. Maar toch is hun omschrijving grotendeels door het model van de massapartij gekleurd. Want een ontwikkeling in de richting van die nieuwe typen partijen werd door onderzoekers weliswaar waargenomen of verondersteld, maar tevens in belangrijke mate betreurd. De

Oostenrijks-Amerikaanse politicoloog O. Kirchheimer, de bedenker van de term *catch-all party*, sprak zijn teleurstelling over wat hij meende waar te nemen niet onder stoelen of banken:

‘No longer subject to the discipline of the party of integration... the voters may, by their shifting moods and their apathy, transform the sensitive instrument of the catch-all party into something too blunt to serve as a link with the functional powerholders of society. Then we may yet come to regret the passing – even if it was inevitable – of the class-mass party and the denominational party, as we already regret the passing of other features in yesterday’s stage of Western civilization’.<sup>22</sup>

De negatieve beoordeling van de veronderstelde ontwikkeling van partijen werd in de jaren zeventig en tachtig gevolgd door een debat over de ‘decline of parties’ – de neergang van partijen –, dat opnieuw vooral vanuit de Verenigde Staten naar Europa is komen overwaaien. Maar waar het in Amerika vooral ging over de achteruitgang van partij-identificatie onder kiezers en van de afbrokkelende cohesie van de fracties in het Congres, ging het in Europa – en ook in Nederland – al gauw weer over het niet vervullen van aan de (massa)partij toegeschreven functies. Vaak werd en wordt daar bij gesuggereerd dat het einde van de partijen nabij is. Maar hier lopen empirische waarneming en wens- of doemdenken opnieuw door elkaar. Zelfs de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties A. Peper hield mee met de wolven in het bos, toen hij speculeerde over een ‘partijloze democratie’ en sprak over de ‘dreigende marginalisering van de politieke partijen’.<sup>23</sup> Niet dat men zich geen zorgen kan maken over het functioneren van politieke partijen, maar dat is geheel iets anders dan hun ondergang te voorspellen. Partijen veranderen, maar zullen niet verdwijnen. Of zoals *The Economist* het wetenschappelijk debat over politieke partijen samenvatte (in een vertaling in *Intermediair*):

‘Als je alle aanwijzingen wereldwijd bijeen neemt, dan lijkt het er toch vooral op dat partijen, ondanks alle veranderingen, een hoofdrol blijven spelen in de democratische politiek. Het mogen dan vaten zijn die steeds leger geworden zijn, het zijn ook vaten die stevig verankerd staan. Er is zelfs reden om je af te vragen of hun blijvende voortbestaan niet veel zorgwekkender is dan hun vermeende neergang. Is het wel zo geruststellend dat partijen hun leden verliezen, hun ideeën loslaten, losraken uit een bredere

sociale beweging, steeds minder kiezers motiveren, en dan toch een ijzeren greep behouden op de politiek?<sup>24</sup>

Deze vraag is uiterst relevant. In de hierna volgende beschouwing over de interne partijdemocratie, zal worden geprobeerd haar te beantwoorden.

### **3. Interne partijdemocratie**

Kort en goed komt het bovenstaande er tot nog toe op neer dat men het functioneren van hedendaagse partijen mag kritiseren, maar dat men dat niet onnadenkend moet doen aan de hand van allerlei ooit aan partijen toegeschreven functies. En zeker is het onverstandig het voortbestaan van het fenomeen politieke partij in twijfel te trekken. Ook nieuwe ontwikkelingen als de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie zullen daaraan niets veranderen, al zal die van invloed kunnen zijn op de organisatie van partijen.

Ik ga er dus vanuit dat partijen zullen blijven bestaan. Als empirisch wetenschapper zou men vervolgens kunnen volstaan met het in kaart brengen van de verschillende verschijningsvormen van partijen, van de Democratische Partij van Clinton, Forza Italia van Berlusconi, het ANC van Mandela, tot de FPÖ van Haider, New Labour van Blair, en het D66 van De Graaf; en daarna zou ik kunnen proberen te verklaren waarom een bepaald type partij daar ontstaat en niet – of pas later – hier.

Maar het lijkt mij gerechtvaardigd om zich ook als wetenschapper af te vragen aan welke eisen huidige partijen ten minste moeten voldoen willen zij een bijdragen leveren aan het goed functioneren van een democratische politiek stelsel; willen zij – met andere woorden – hun intermediaire rol goed kunnen vervullen.<sup>25</sup>

Ik zie minstens drie van dergelijke eisen, waartussen overigens een zekere spanning kan bestaan:

1. Partijen dienen bij te dragen aan het grondwettelijk voorgeschreven proces van politieke wilsvorming door zich inhoudelijk te onderscheiden van elkaar, teneinde kiezers een reële keuze te bieden. Vanzelfsprekend moeten geen tegenstellingen worden gecreëerd waar zij niet bestaan, maar partijen moeten wel bestaande verschillen duidelijk over het voetlicht proberen te brengen.
2. Zolang partijen het monopolie bezitten op het stellen van kandidaten voor verkiezingen, dienen zij te streven naar een hoge kwaliteit van de kandidaten.
3. Partijen die zich zelf democratisch noemen, moeten ook hun interne organisatie op een zo democratisch mogelijke leest schoeien.

Daarnaast mag men natuurlijk een specifieke partij altijd beoordelen aan de hand van door de partij voor zichzelf opgestelde criteria. Ik schuw een normatieve benadering dus niet, maar ik expliciteer de eisen die ook ik – zoals vermeld – heb geselecteerd op grond van de verwachting dat de vervulling ervan bijdraagt aan het goed functioneren van de democratie. Maar die eisen verschillen wel van die rond de invoering van algemeen kiesrecht. De noodzaak van een massa-integratiepartij bestaat niet meer. De democratie is niet zo pril meer en wordt algemeen aanvaard als regeersysteem. Door de toegenomen toegankelijkheid van het onderwijs is de vormings- en scholingsfunctie voor grote aantallen leden vervallen; het op de politieke agenda zetten van bepaalde thema's kan ook heel goed door andere organisaties gedaan worden; de partijorganisatie als communicatiekanaal tussen overheid en burger is door moderne technieken als de televisie grotendeels achterhaald. Een massaal ledental is om die redenen geen noodzaak meer.

Maar de drie genoemde eisen gelden mijns inziens wel. Twee daarvan kunnen als 'klassieke' functies worden beschouwd: de programmatische of aggregatiefunctie met als doel de kiezer een keuze te bieden, en de rekruteringsfunctie met als doel het politieke personeel te rekruteren. De derde eis is slechts indirect een functie die ten dienste kan staan van het goed functioneren van de parlementaire democratie: partijen die zeggen grote waarde te hechten aan de democratie, dienen – op straffe van verlies van hun geloofwaardigheid – dat principe ook zoveel mogelijk toe te passen op de eigen organisatie. Partijorganisaties kunnen zo als leerschool dienen voor komende democratische politici. Bovendien versterkt interne democratie de mogelijkheid voor 'open kanalen', waardoor de gevoeligheid van partijen voor wat er in de samenleving afspeelt wordt vergroot.

Bij elkaar hebben deze drie eisen gevolgen voor de 'representativiteit' van partijen. De klassieke representativiteitsfunctie (het representeren door de partijen *gezamenlijk* van de verschillende politieke opinies onder de kiezers) ligt besloten in de eis dat de partijen de kiezers een politieke keuze moeten bieden. De grote mate van ideologische convergentie, waarvan sommigen de paarse coalitie als de bekroning zien, doet aan die klassieke functie afbreuk. De keuze krijgt pas het noodzakelijke gewicht wanneer zij uitgedragen wordt door politici van kwaliteit. Tegenwoordig hoort bij de kwaliteit ook het met een zeker gemak omgaan met moderne media. Een politicus moet immers – ook via de televisie – kunnen overtuigen. Maar de mediagenieke eigenschappen mogen zeker niet alleen de keuze van kandidaten bepalen. Kennis van zaken, maar ook overzicht;

politieke tactiek, maar ook integriteit; en bovenal een onderscheiden visie op het algemeen belang, zijn daarnaast evenzeer van belang voor het bestuur van het land en de controle daarop. De kwaliteit laat zich echter niet precies bepalen. Het is erg gemakkelijk om in het algemeen de huidige parlementariërs te betitelen als 'oliebollen', zoals de historicus P. de Rooy in 1998 deed.<sup>26</sup> Dat lijkt veel op wat de sociaal-democratische hoogleraar W.A. Bongers in de jaren dertig omschreef als 'le culte de l'incompétence', waarbij critici allerlei ongestaafde beweringen deden over middelmatige kamerleden, 'die onbekwaam zijn voor hun taak, die maar staan te zwetsen, enz. enz.'<sup>27</sup> In elk geval duidt dit citaat erop dat klachten over parlementsleden van alle tijden zijn. Aan het opleidingsniveau van de huidige kamerleden zal het in elk geval niet liggen: de meesten hebben een universitaire opleiding.

Maar hoe zit het met de door de Raad voor het Openbaar Bestuur geformuleerde nieuwe eis van representatie van maatschappelijke verscheidenheid? Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen eisen aan het parlement (of andere volksvertegenwoordigingen) als geheel en eisen aan afzonderlijke partijen.

Om met het laatste te beginnen: men kan niet aan elke afzonderlijke partij de eis stellen de maatschappelijke verscheidenheid te laten weerspiegelen in haar kamerfracties. Men kan moeilijk het GPV kritiseren omdat het geen moslim in zijn fracties heeft opgenomen. Men zou de eis kunnen nuanceren door te stellen dat de samenstelling van de fracties van een partij een redelijke afspiegeling vormt van het eigen electoraat. Maar ook dat stuit op problemen: moet men van de SGP verlangen dat haar volksvertegenwoordigers voor de helft uit vrouwen bestaat, omdat ook haar electoraat zo is samengesteld? Nee, heeft zelfs de Commissie voor Gelijke Behandeling gezegd. Zolang vrouwen de mogelijkheid open staat zich aan te sluiten bij andere partijen of zelf een eigen partij op te richten, sluit de godsdienstvrijheid en de organisatievrijheid een dergelijke eis uit. Het voorstel dat de feministe J. Kool-Smit in het verleden deed om een Vrouwenpartij op te richten zou op de eis van afspiegeling van maatschappelijke verscheidenheid binnen een afzonderlijke partij zijn gestrand.

Maar wat men op het niveau van afzonderlijke partijen niet kan verlangen, kan men niet op het niveau van het partijstelsel als geheel afdwingen zonder het kiesstelsel ingrijpend te veranderen. Alleen door invoering van een soort categoriaal passief kiesrecht kan zoiets gegarandeerd worden. Een bepaald deel van de zetels in een volksvertegenwoordigend lichaam wordt dan gereserveerd voor een bepaalde categorie mensen, zoals vrouwen, minderheden, bepaalde beroepsgroepen. Dat lijkt ver

gezocht en het zal er ook niet snel van komen, maar iets vergelijkbaars heeft SDAP-leider P.J. Troelstra in de jaren twintig voorgesteld toen hij naast de Tweede Kamer pleitte voor een volksvertegenwoordigend lichaam 'dat het gansche bedrijfsleven in zijn verschillende geledingen zal vertegenwoordigen'.<sup>28</sup> Het is de vraag of een dergelijk categoriaal systeem nog wel valt binnen de grondwettelijke eis van een representatief kiesstelsel (artikel 53 van de Grondwet), dat immers beoogt een politieke afspiegeling te garanderen.

Zonder wijziging van het kiesstelsel heeft de overheid geen middelen in handen om een getalsmatig sterkere, meer met de maatschappelijke werkelijkheid overeenstemmende, vertegenwoordiging van bepaalde categorieën burgers af te dwingen. Zij kan, indien zij dat zou wensen, hoogstens de partijen in het algemeen oproepen daar aandacht aan te besteden. De representatie van maatschappelijke verscheidenheid is dan toch vooral een politieke strijd in de politieke partijen zelf. Groepen die vinden dat zij getalsmatig ondervertegenwoordigd zijn in fracties zullen via machtsvorming binnen partijen, lobby of electorale druk (het uitbrengen van een stemadvies bijvoorbeeld) de afzonderlijke partijen moeten proberen te overtuigen daar iets aan te doen. En in de Nederlandse verhoudingen is het dan niet ongebruikelijk dat dergelijke groepen voor hun activiteiten overheidssubsidie ontvangen.

De eis van interne democratie van partijen stelt echter in de praktijk grenzen aan het vervullen van de nieuwe representatiefunctie. Het is daarbij goed de opkomst van die functie in een breder perspectief te plaatsen. Na de verzuiling viel – zoals gesteld – het samengaan van politieke en maatschappelijke representatie weg. Bovendien vond er, althans in de Tweede Kamer, een proces van professionalisering plaats, mede doordat in 1968 de schadeloosstelling van kamerleden fors was verhoogd. De samenstelling van de Tweede Kamer veranderde rond 1970 – in de woorden van de politicoloog J.Th.J. van den Berg – van een 'vertegenwoordiging van de georganiseerde samenleving' tot een 'werkplaats van beroepspolitici'.<sup>29</sup> Politieke partijen zijn soms naarstig op zoek gegaan naar andere vormen van maatschappelijk binding, vooral de partijen die het meest met de ontzuiling te maken hadden. Zo wilde de PvdA in de jaren zeventig een 'aktiepartij' worden door nauwe banden aan te knopen met actiegroepen en andere nieuwe sociale bewegingen, hetgeen overigens mislukte. Tevens kregen vele partijen in die 'radicale' tijd te maken met de effecten van 'stille revolutie' van waarden die zich ook binnen eigen gelederen voltrok. Postmaterialistische thema's als vrouwenemancipatie, democratisering en ecologie drongen relatief snel

in partijen door. Zelfs de CPN werd ‘gefeminiseerd’, hetgeen een aantal zogeheten ‘horizontalen’ verongelijkt de partij deed verlaten.

Midden jaren tachtig was het radicale tijdperk van polarisatie en actiegroepen weer grotendeels voorbij. Dat betekende niet dat de politieke onvrede ook verdwenen was. Elders heb ik uiteengezet dat een aanzienlijke mate van politieke onvrede hoort bij een interventiestaat, ook al is gepoogd de omvang van de verzorgingsstaat terug te dringen.<sup>30</sup> Maar die onvrede uitte zich nu minder in radicaal activisme en meer in apathie (bijvoorbeeld een lagere opkomst, vooral bij niet-nationale verkiezingen), een groei van het aantal zwevende kiezers, en in het begin van de jaren negentig in de groei van extreem-rechts. Vooral de raadsverkiezingen van 1990 brachten een schok teweeg: de opkomst daalde naar een (toenmalig) laagterecord van 62% en in verschillende plaatsen deden de Centrumdemocraten hun intrede in de raad. De gevestigde partijen raakten onzeker; bestuurders vreesden voor het ‘draagvlak’ voor hun beleid. In Nederland ontstond het beeld dat de ‘kloof’ tussen kiezers en gekozenen te groot was geworden.<sup>31</sup> Ook in andere landen sprak men begin jaren negentig van ‘anti-politiek sentiment’ of van *Parteiverdrossenheit*.

De reactie van bestuurders en partijen was dat de afstand tussen burger en overheid verkleind moest worden. Partijen moesten worden ‘opengebrouwen’. Er moest beter naar de kiezer geluisterd worden en er dienden vele open debatten plaats te vinden over belangrijke politieke vraagstukken. In vele Europese landen reageerden partijen daarnaast met het geven van meer zeggenschap aan ‘gewone’ partijleden door middel van de introductie van plebiscitaire technieken als *primaries*, de rechtstreekse verkiezing van de partijleider door de leden, en ledenreferenda over bepaalde onderwerpen. Dat zou beter aansluiten bij de participatievoorkeuren van de moderne, ‘geïndividualiseerde’ burger. In Nederland, waar D66 al sinds haar oprichting vele elementen van directe democratie in haar organisatie kent, en waar de PvdA al een tiental jaren geleden de mogelijkheid van een ledenraadpleging opnieuw statutair heeft mogelijk gemaakt, was de reactie – naast het bevorderen van het debat – veeleer de ‘vernieuwing’ van de kandidatenlijsten.

Al deze reacties hebben met elkaar gemeen dat zij naar buiten toe gepresenteerd kunnen worden als ‘democratische vernieuwingen’. Lang niet allemaal hebben zij echter succes; soms kunnen zij zelfs in hun tegendeel verkeren. Meer en andere participatiemogelijkheden leiden volgens onderzoek naar Duitse partijen vooralsnog niet tot participatie door meer burgers, maar tot meer participatie door degenen die toch al de weg wisten te vinden.<sup>32</sup> Meer zeggenschap voor gewone leden leidt niet zonder meer tot minder centralisme in partijen. Nu weet men al sinds het onderzoek van de socioloog R. Michels aan het begin van de twintigste eeuw

dat partijen (en andere organisaties) een haast natuurlijke neiging tot oligarchievorming hebben. Men moet dan ook geen overdreven eisen stellen aan interne partijdemocratie. Maar wanneer die extra zeggenschap gegeven wordt aan een geatomiseerd ledenbestand, zonder structurele mogelijkheden voor het organiseren van interne oppositie, worden de sturingsmogelijkheden voor de partijtop wel erg groot. De partijtop kan met interne plebiscitaire technieken dan heel makkelijk een dwars liggend middenkader omzeilen en zich toch naar buiten toe als ‘democratisch’ presenteren. Hetzelfde geldt voor de grotere gerichtheid op de kiezers. Officieel bedoeld om genoemde ‘kloof’ te verkleinen, kan deze gerichtheid al gauw verkeren in het negeren van de interne partijdemocratie *tout court*. En meer open debatten, zonder deze goed te verankeren in de formele interne besluitvormingsstructuur, geven de partijtop de gelegenheid de resultaten van die debatten alleen ‘mee te nemen’ wanneer dat de leiding goed uitkomt. Het resultaat van deze democratische vernieuwingen zou dan een versterking zijn van het regenteske karakter van de partijelites, terwijl het politieke discours vergeven is van termen als ‘democratie’, ‘luisteren’ en ‘open’; de gemiddelde burger in verwarring achterlatend.

De ‘vernieuwing’ van de kandidatenlijsten in de jaren negentig was niet mogelijk geweest zonder centrale sturing door de partijtop of door een ‘onafhankelijke commissie’. Die stelden zich ten doel de ‘doorstroming’ te bevorderen (want iemand die ergens lang zit is kennelijk ‘vastgeroest’), en lijsten te produceren met daarop voldoende vertegenwoordiging van regio’s, leeftijdsgroepen, expertise-gebieden, etnische minderheden, en vrouwen. Want ook die ‘doorstroming’ is voor een belangrijk deel een reactie op de te groot geachte kloof tussen burger en politiek. Nu de geprivilegeerde banden met zuilorganisaties zijn verdwenen en door de ideologische convergentie een inhoudelijke band met kiezers moeilijker te smeden valt, proberen partijen steeds meer persoonsgebonden kenmerken over het voetlicht te brengen om zo een zekere verwantschap met bepaalde groepen kiezers te suggereren. Vrijwel alle grote partijen doen dat nu. Of recht gedaan wordt aan verschillende politieke vleugels binnen de partij, speelt momenteel veel minder mee. Kwaliteit (namelijk de vraag of iemand zijn of haar volksvertegenwoordigerschap goed kan vervullen) wordt desnoods ten dele opgeofferd om representatie van de maatschappelijke verscheidenheid op een redelijk niveau te krijgen. De ROB kan in dit opzicht tevreden zijn. Maar of die representatie van maatschappelijke verscheidenheid in dezelfde mate zou zijn gerealiseerd met meer reële invloed van de gewone leden – die de ROB ook wil – is zeer de vraag.<sup>33</sup> Toen na de val

van de Berlijnse muur in Oost-Europa voor het eerst democratische verkiezingen werden gehouden, kelderde het aantal vrouwelijke volksvertegenwoordigers. Zonder het centralisme van de communistische partijstaat was hun verkiezing minder vanzelfsprekend geworden. Alleen de regionale verscheidenheid zou met meer invloed van gewone leden waarschijnlijk beter dan nu uit de verf komen, maar niet die van vrouwen, etnische minderheden of bepaalde beroepsgroepen.

#### 4. Slot

Moet nu de conclusie zijn dat men een geringe mate van interne partijdemocratie maar voor lief moet nemen om de gewenste representatie van maatschappelijke verscheidenheid te bereiken? Nee, integendeel.<sup>34</sup>

Ik kom hierbij terug op de drie (normatieve) eisen die men nu aan politieke partijen zou moeten stellen, willen zij hun intermediaire rol naar behoren kunnen vervullen. Partijen dienen allereerst de kiezers een inhoudelijke keuze te bieden, anders zijn democratische verkiezingen loos, zeker in dit stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat immers gericht is op representatie van politieke richtingen. Op grond van een gedegen analyse van maatschappelijke verhoudingen en veranderingen, en op grond van een eigen lijst met criteria of beginselen dient een politieke partij aan de kiezers duidelijk te maken wat volgens haar de urgente problemen zijn die een politiek antwoord vragen en in welke richting dat antwoord moet gaan. Geen blauwdruk van de toekomst, maar een richtinggevend, toekomstgericht verhaal. Partijen hoeven niet mee te deinen op golven van zwevende kiezers, maar kunnen juist als een *baken* fungeren voor die weifelde kiezers. Dat begrenst de electorale gerichtheid van partijen. Zowel voor het functioneren van de democratie als voor de positie van de betreffende partij op de wat langere termijn, is het van belang de kiezersgerichtheid niet al te ‘responsief’ te verstaan. Kiezers hoeven niet altijd gevolgd te worden (al wordt dat tegenwoordig nogal eens begrepen als de ultieme vorm van democratie), kiezers mogen in een democratie ook worden geleid. Als zij uiteindelijk maar in de gelegenheid zijn de politieke leiding naar huis te sturen en te vervangen door een andere. Die andere politieke leiding moet dan wel politiek-inhoudelijk van haar voorganger verschillen en de nodige kwaliteit in huis hebben om een geloofwaardig alternatief te zijn.

De selectie van kandidaten dient dan ook in eerste instantie op expertise en kwaliteit gericht te zijn (de tweede eis), en pas op de tweede plaats op representatie van een bepaalde maatschappelijke verscheidenheid. Maar de interne democratie (de derde eis) met echte ‘open kanalen’ en mogelijkheden voor interne oppositie is dan wel noodzakelijk om te

voorkomen dat aan die maatschappelijke verscheidenheid helemaal geen recht gedaan wordt. Bij die interne democratie hoort ook de mogelijkheid van afweging van belangen. Dit betekent dat directe democratie bij de samenstelling van een kandidatenlijst een minder goed instrument is; de verkiezing van één bepaalde functionaris, bijvoorbeeld de partijvoorzitter, zou daarvoor misschien eerder in aanmerking komen. Bij de lijstsamenstelling kan de partijtop of een onafhankelijke commissie het congres een bepaald voorstel doen voor bijvoorbeeld het aantal vrouwen op de lijst, maar het congres moet daarvan kunnen afwijken, bijvoorbeeld ten gunste van een regionale kandidaat (het één sluit het ander overigens niet uit). Ik zou trouwens niet weten waarom dat een minder representatieve lijst zou opleveren, anders dan om redenen van een politieke correctheid. Ook de kandidaatstelling blijft een politieke strijd die in de interne partijdemocratie met de wapenen van de overtuiging en machtsvorming gewonnen moet worden. Maar de essentie van de democratie is dat dat volgens controleerbare spelregels en met faire kansen gebeurt.

Politieke partijen moeten zich daarom niet alleen als discussieplatform presenteren, maar ook als arena's van een democratische politieke strijd. Het heeft geen zin partijen af te schrijven op basis van verouderde criteria. Verlang niet langer dat zij massapartijen zijn, waartoe 'wir alle' behoren. Dat was zelfs niet het geval in de communistische heilstaat van Bertold Brecht. Partijen blijven een hoofdrol spelen in de democratische politiek, ook al is hun ledental geringer dan voorheen.

#### noten

<sup>1</sup> Bertold Brecht, *Gedichte*, Leipzig, z.j.

<sup>2</sup> Onder anderen P. de Rooy, 'De dunne weg', in: *NRC Handelsblad*, 28 november 1998.

<sup>3</sup> A. Hoogerwerf, 'Druk, druk, druk', in: *Facta*, 7 (1999), 6 (okt.), 11.

<sup>4</sup> De Smaele verdedigt de stelling dat de idee van partijdigheid in politiek-theoretische zin juist liberaal van oorsprong is en dat de 'republikeinen' vanwege hun streven naar eenheid daar juist tegen waren. Zie H. de Smaele, 'Politiek als hanengevecht of cerebraal systeem', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 114 (1999), no. 3, 328-357.

<sup>5</sup> D.P.D. Fabius, 'Groen van Prinsterer over staatkundige partijen', in: *Schrift en Historie. Gedenkboek bij het vijftigjarig bestaan der georganiseerde Antirevolutionaire Partij 1878-1928*, Kampen, 1928, 265.

<sup>6</sup> M. Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, 1903.

<sup>7</sup> W.J. van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland*. Vierde deel (door C.W. de Vries), Den Haag, 1955, 153.

<sup>8</sup> *Handelingen Eerste Kamer*, 11 mei 1999. De *Memorie van Toelichting (Handelingen Tweede Kamer*, 25704, no. 3) begint aldus: ‘Het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel is gelegen in de instandhouding en zo mogelijk versterking van de intermediaire positie van landelijke politieke partijen in ons democratisch staatsbestel. De intermediaire positie van politieke partijen is cruciaal voor het goed functioneren van het Nederlandse politieke systeem.’

<sup>9</sup> De functie van representatie beschouw ik zelf eerder als een onderdeel van andere functies (de rekruterings- en selectiefunctie en/of de functies van articulatie en aggregatie). Zie over functies van partijen: I. Lipschits, ‘Functies van politieke partijen’, in: R.A. Koole, red., *Het belang van politieke partijen*, Groningen, 1984, 13-22, met name 15; R.A. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht, 1992, 397-398. Over politieke partijen en representatie gaat ook: R.A. Koole, J.J.M. van Holsteyn en J.A. Elkind, *Rekrutering en representatie in een representatief stelsel: bevindingen van een empirisch onderzoek onder leden en kiezers van CDA, D66, PvdA en VVD*, Leiden, 2000 (rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

<sup>10</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag, 1998, 14 en 32-33.

<sup>11</sup> *Op.cit.*, 15.

<sup>12</sup> *Op.cit.*, 33.

<sup>13</sup> F.H. van den Burg, ‘Representatie’, in: *Werkboek Staatskunde*, Leiden, 1984, 141-147, met name 143.

<sup>14</sup> R.B. Andweg, ‘De representativiteit van het vertegenwoordigend stelsel?’, in: M.C. Burkens e.a., *Gelet op de Grondwet: 150 jaar Grondwet*, Deventer, 1998, 28-43, met name 30.

<sup>15</sup> Vgl. De Smaele, *op.cit.*, die onderscheid maakt tussen ‘republikaanse’ en ‘liberalisme’. Om spraakverwarring te voorkomen kies ik in plaats van de laatste term voor ‘pluralisme’.

<sup>16</sup> Geciteerd bij Van den Burg, *op.cit.*, 145.

<sup>17</sup> Geciteerd bij Van den Burg, *op.cit.*, 147.

<sup>18</sup> Dat probleem staat als de Ostrogorski-paradox, de Condorcet-regel of het Onmogelijkheidstheorema van Arrow. Vergl. S. Denters, ‘De politieke economie van constitutionele vraagstukken’, in: J.J.A. Thomassen, red., *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn, 1991, 129-147.

<sup>19</sup> R.A. Koole en G. Voerman, ‘Het lidmaatschap van politieke partijen’, in: *Jaarboek 1985 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1986, 115-176.

<sup>20</sup> Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 173.

<sup>21</sup> R.A. Koole, ‘De permanente kritiek op politieke partijen’, in: *Beleid & Maatschappij*, 17 (1990), 1 (jan./feb.), 2-9.

<sup>22</sup> O. Kirchheimer, ‘The Transformation of the Western European Party Systems’, in: J. LaPalombara en M. Weiner, red., *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, 200.

- <sup>23</sup> B. Peper, 'Op zoek naar samenhang en richting. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving', in: *Socialisme & Democratie*, 56 (1999), no. 9, 397-398.
- <sup>24</sup> 'Leve de partij', vertaling artikel uit *The Economist* in *Intermediair*, 19 augustus 1999, 29, 31, 33.
- <sup>25</sup> Dat is natuurlijk niet voldoende om het goed functioneren van een democratisch stelsel te waarborgen; daarvoor zijn ook formele institutionele vereisten van belang.
- <sup>26</sup> Zie noot 2.
- <sup>27</sup> W.A. Bongers, *Problemen der democratie. Een sociologische en psychologische studie*, Amsterdam, 1936 (oorspr. 1934), 81.
- <sup>28</sup> E. Hueting, F. de Jong en R. Neij, *Troelstra en het model van de nieuwe staat*, Assen, 1980, 146.
- <sup>29</sup> J.Th.J. van den Berg, 'Het prefab-kamerlid: de gewijzigde recrutering van Tweede Kamerleden sinds 1971-1972', in: J.Th.J. van den Berg e.a., red., *Tussen Nieuwspoort & Binnenhof: de jaren '60 als breuklijn in de naoorlogse ontwikkelingen in politiek en journalistiek. Opstellen aangeboden aan prof.dr.N. Cramer*, Den Haag, 1989, 191-210.
- <sup>30</sup> R.A. Koole, 'Politieke partijen en anti-politiek', in: G. Voerman, red., *Politiek zonder partijen? Over de horizon van de partijpolitiek*, Amsterdam, 1994, 7-22.
- <sup>31</sup> Voor een reactie daarop zie onder meer: R.A. Koole, *op.cit.*; en H. van Gunsteren en R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Bloemendaal, 1994.
- <sup>32</sup> S.E. Scarrow, 'Parties and the expansion of direct democracy: who benefits?', in: *Party Politics*, 5 (1999), no. 3, 341-362.
- <sup>33</sup> Zie M.H. Leijenaar, *De geschade heerlijkheid. Politiek gedrag van vrouwen en mannen in Nederland, 1918-1988*, Den Haag, 1989; en H. van de Velde, *Vrouwen van de partij. De integratie van vrouwen in politieke partijen in Nederland (1919-1990)*, Leiden, 1994.
- <sup>34</sup> Zie ook R. Koole, 'De toekomst van democratische ledenpartijen' in: *Socialisme & Democratie*, 57/58, (2000/2001), no. 12/1, 588-599.