

TEN GELEIDE

H. te Velde en G. Voerman

Wie opmerkt dat de maatschappelijke banden van de Nederlandse politieke partijen zijn afgenomen, zegt niets nieuws. Zo hadden de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen begin 2001 samen ruim 291.000 leden. Dit is minder dan de helft van de naar schatting 635.000 leden in 1950 – en dat terwijl sindsdien het aantal kiezers meer dan verdubbeld is. In 1960 waren de partijen nog goed voor meer dan 730.000 leden. Tijdens de ontzuiling begon de teruggang: in 1970 hadden de elf in het parlement zitting hebbende partijen in totaal 393.000 leden. In de jaren zeventig, toen politisering, polarisatie en politieke participatie hoogtij vierden, groeide het gezamenlijke ledental weer tot 430.000 in 1980; daarna braken met name voor de grote partijen magere jaren aan. Het CDA zakte van ruim 150.000 leden in 1981 naar 80.000 aan het begin van 2001; de VVD van bijna 103.000 in 1982 naar 49.000; en de PvdA van 101.000 in 1987 naar 58.500. De ontwikkeling van het ledental van D66 fluctueerde sterk, maar de Democraten zijn sinds het midden van de jaren negentig duizenden leden kwijtgeraakt.¹

Beziet men het ledental als percentage van het aantal kiezers, dan blijkt de daling nog duidelijker: van ongeveer 14% in 1948 via 6,7% in 1967 en 3,5% in 1986 naar 2,5% aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Met de huidige 'organisatiegraad' (de verhouding tussen partijleden en kiezers) staat Nederland in de onderste regionen van de ranglijst van Europese landen. Oostenrijk en Finland zijn koplopers met 17,7% respectievelijk 9,7%. Als hekkensluiters fungeren Groot-Brittannië, Frankrijk en Polen, met een organisatiegraad van onder de 2%. De gemiddelde Europese organisatiegraad bedroeg aan het einde van de jaren negentig 5,0%. In West-Europa lag die aan het begin van de jaren zestig nog op 15%. De organisatiegraad daalt sindsdien vrijwel overal in West-Europa. Na Denemarken zakte zij in Nederland echter het snelst.²

De band tussen partij en samenleving is ook op ander vlak veel zwakker geworden. Dat kan men indirect aflezen aan de opkomst bij de verkiezingen. Na de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917, kende Nederland bij de Tweede-Kamerverkiezingen lange tijd een opkomst van tussen de 92% en 95% van de ingeschreven kiezers. Deze percentages kunnen deels worden beschouwd als een uiting van betrokkenheid bij de eigen partij. De partij was voor velen de politieke uitdrukking van het

levensbeschouwelijke of ideologische maatschappelijke segment waartoe men behoorde, zodat stemmen een vanzelfsprekendheid was. De verkiezingsuitslagen waren dan ook nogal voorspelbaar; grote fluctuaties deden zich niet voor. De verkiezingen van destijds zijn ooit getypeerd als ‘rituele volkstellingen’ – een ‘lastige onderbreking’ voor politici van hun dagelijkse werk.³ Er bestond natuurlijk de verplichting zich te melden bij het stembureau, al werd die verplichting niet altijd met sancties gehandhaafd. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 is de opkomst bij de Tweede-Kamerverkiezingen in Nederland gedaald, zij het met schommelingen. Na een dieptepunt in 1971 (79%) steeg het aantal uitgebrachte stemmen weer tot 88% in 1977. Het schommelde in de jaren tachtig tussen de 80% en 86%, om daarna te dalen tot 73% in 1998. Bij de verkiezingen voor gemeenteraden, Provinciale Staten en Europees Parlement was de daling nog duidelijker.

De opkomstpercentages zijn een indirecte graadmeter van de band met een partij, maar er zijn nog duidelijker aanwijzingen voor de verzwakking van die partijbinding. Partijen kunnen niet meer zoals vroeger op hun electorale erfdeel rekenen. Kiezers laten zich in hun stemgedrag steeds minder leiden door kerkelijke gezindte en sociale klasse; zij zijn deels ‘op drift’ geraakt. Ze identificeren zich in afnemende mate met partijen – niet alleen in Nederland, maar ook in andere gevestigde democratieën.⁴ Beschouwde volgens cijfers van het Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO) bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986 40% van de kiezers zich als ‘aanhanger van een partij’; in 1998 was dat nog 28%.⁵ Partijen moeten meer dan ooit de strijd aangaan om de kiezersgunst en op zoek gaan naar de aarzelende en zwevende kiezer, die vaak tot op de verkiezingsdag niet zeker weet op welke partij hij zijn stem zal uitbrengen. In 1994 en 1998 nam rond de 40% van de kiezers pas tijdens de verkiezingscampagne, in de laatste weken voor de Tweede-Kamerverkiezingen, een definitieve beslissing. Tot en met de verkiezingen van 1986 was dat circa 20%. In 1989 behoorde nog ongeveer tweederde van het electoraat tot de kiezers die al lang wisten wat ze gingen stemmen; ze waren dus trouw aan een partij. Vanaf 1994 was dat minder dan de helft.⁶ Deze toegenomen onvoorspelbaarheid in het stemgedrag – die voor partijen minder aangenaam is maar voor de democratie als zodanig heilzaam kan zijn – heeft al tot ware electorale aardverschuivingen geleid. Bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1994 verloren de beide regeringspartijen CDA en PvdA respectievelijk twintig en twaalf zetels – verliezen die niet eerder waren vertoond in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Bij deze verkiezingen wisselde in totaal een kwart van de zetels van partij.

Tegen de achtergrond van de toegenomen welvaart, het sterk gestegen opleidingsniveau, de voortschrijdende individualisering en het afgenomen mobiliserend vermogen van ideologieën zijn in Nederland, zoals elders in de Westerse wereld, kiezersopkomst, partijledental en partijbinding sinds het midden van de jaren tachtig substantieel afgenomen. Deze verschijnselen hebben tot somberheid geleid bij politieke waarnemers. De partijen zijn de spil in het politieke systeem, en hun erosie kan – wanneer zij aanhoudt – de fundamenten van de parlementaire democratie aantasten. De legitimiteit van het bestel kan erdoor in het geding raken, zeker wanneer de reeds bestaande sociale verschillen (met name in opleiding) toenemen tussen degenen die wèl en niet stemmen. Of de herinvoering van de opkomstplicht, bepleit door SP-leider J. Marijnissen na de Provinciale Statenverkiezingen van 1999 hiervoor een oplossing biedt, is de vraag.⁷ Deze plicht staat op gespannen voet met de tendens tot individualisering en liberalisering in onze samenleving, nog afgezien van de vraag hoe deze af te dwingen zou zijn.

Voordat we hier ook zouden gaan meedoen aan het zoeken naar oplossingen die de partijen weer in oude glorie kunnen herstellen, willen we echter een stap achteruit doen en het probleem op een andere manier bekijken. Sinds het bestaan van partijen is voortdurend over hun functioneren geklaagd – meteen de eerste substantiële politicologische onderzoeken van de Rus M. Ostrogorski en de Duitser R. Michels aan het begin van de twintigste eeuw waren zeer kritisch getoonzet. De partijen zijn evenwel blijven bestaan. Er is ook nu weinig reden te geloven aan het verdwijnen van de partijen. Dat nog maar een minderheid van 2,5% van de kiezers lid is van een politieke partij, betekent niet dat de betekenis van partijen in het algemeen afneemt. Sinds de afschaffing van het districtenstelsel, de opkomst van de moderne massapartij, de toename van het belang van de televisie, en ten slotte de strengere formele voorwaarden die de Kieswet aan verkiezingsdeelname stelt, is het voor individuen zonder partijlidmaatschap nagenoeg uitgesloten nog volksvertegenwoordiger te worden. Mogen al functies die de partij traditioneel vervulde zijn afgenomen, voor de rekrutering van politiek personeel geldt dat niet (zie de bijdrage van R.A. Koole in dit *Jaarboek*). In de Tweede Kamer is bovendien de fractiedwang sterker dan ooit. De partij is ook nog steeds vrijwel onmisbaar in het proces van publieke verantwoording voor politieke daden, zoals J. de Beus hier betoogt.

In het politieke bestel zelf is dus de positie van de partij onverminderd sterk; het is vooral de band met de samenleving die ter discussie staat. Daarover wordt natuurlijk veel nagedacht, maar vaak alleen met de bedoeling middelen te vinden de band in oude staat terug te brengen. Misschien is het tijd die band zelf eens onbevangen te onderzoeken. Tradi-

tioneel vormden de partijen de voornaamste manier voor politici om de samenleving te leren kennen – politici beschouwden zich als de vertolker van de ideeën die daar leefden – en waren de partijen omgekeerd de belangrijkste plaats waar kiezers hun vertegenwoordigers leerden kennen. Sinds de komst van opiniepeilingen en televisie is dat anders. Bij de losse band tussen partij en samenleving kan men de vraag stellen: wie of wat ‘vertegenwoordigen’ partijen eigenlijk nog? Men kan echter ook het idee van vertegenwoordiging zelf tegen het licht houden. Misschien zijn we inmiddels wel in een zo andere wereld beland, dat vertegenwoordiging iets heel anders is gaan betekenen dan traditioneel het geval was.

Toen de historicus F.R. Ankersmit in de jaren tachtig het onderwerp van de ‘representatie’ op de onderzoeksagenda zette, ontmoette hij aanvankelijk weinig interesse en veel kritiek.⁸ Zonder dat men het met zijn analyse eens hoeft te zijn, is inmiddels duidelijk dat het een kwestie is waar men niet om heen kan. Wat betekent vertegenwoordigen eigenlijk? Welk verband is er of zou er moeten zijn tussen de functie van representatie (vertegenwoordigen) en die van representativiteit (afspiegeling in sociale of politiek-ideologische zin)? Welke andere vormen van politieke representatie zijn er behalve politieke partijen? Het zijn vragen die in dit *Jaarboek* worden aangesneden vanuit politicologisch, historisch en politiek-filosofisch oogpunt. Dit *Jaarboek* wil daarmee niet één visie op de verhouding tussen partijen en vertegenwoordiging propageren, maar die juist van alle kanten bezien. De misschien meest gehoorde, en elkaar deels uitsluitende, commentaren op deze verhouding – enerzijds dat politici alleen nog maar roepen wat de kiezers willen horen, anderzijds dat er een veel te diepe kloof is tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden – worden hier beide in twijfel getrokken. De politicoloog H. Anker betoogt hier dat het ‘u-vraagt-wij-draaien’ verhaal over opiniepeilingen flinke nuancering behoeft; Ankersmits oeuvre is er om te betogen dat een ‘esthetische’ afstand tussen de politicus en de kiezer juist onontbeerlijk is. Het is geen volstrekt nieuw probleem dat hier aan de orde is, maar het is wel een zaak die zich de afgelopen jaren steeds sterker heeft opgedrongen. De verkiezingen van 1994 hebben wel heel duidelijk gemaakt dat de band tussen partij en kiezer veel losser is geworden, en aan de andere kant neemt de belangstelling voor het probleem van de representatie in de politieke filosofie en geschiedenis snel toe.⁹ Wat in dit *Jaarboek* aan de orde is, is relevant voor de politiek en interessant voor de wetenschap. Het laatste woord zal er dus nog niet over gezegd zijn.

noten

¹ G. Voerman, 'De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995', in: *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1996, 192-206.

² P. Mair en I. van Biezen, 'Party membership in twenty European democracies, 1980-2000', in: *Party Politics*, 7 (2001), no. 1, 5-21; 9; R.S. Katz, P. Mair e.a., 'The membership of political parties in European democracies, 1960-1990', in: *European Journal of Political Research*, 22 (1992), 329-345.

³ E. van Thijn, 'Een moderne verkiezingscampagne', in: *Socialisme en Democratie*, 23 (1966), 10 (okt.), 704-714; 707.

⁴ P. Mair, 'De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en de democratie', in: *Socialisme en democratie*, 57/58 (2000/2001), no. 12/1, 554-564; 555.

⁵ C.W.A.M. Aarts, *Opkomst bij verkiezingen. Onderzoeksrapportage in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving*, Enschede, 1999, 51.

⁶ H. van der Kolk, 'Aarzelende, zwevende en wisselende kiezers', in: J. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk, red., *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag, 2000, 93-105; 95-98.

⁷ *NRC Handelsblad*, 5 maart 1999.

⁸ F.R. Ankersmit, 'Politieke representatie. Betoog over de esthetische staat', in: *BMGN*, 102 (1987), 358-379.

⁹ Men kan bijvoorbeeld wijzen op het oeuvre van de Franse politieke wetenschapper en historicus P. Rosanvallon, dat internationaal op steeds meer belangstelling kan rekenen.