

Prof.dr. Ruud A. Koole

‘Het is de schuld van de partij!’

Politieke partijen in een onvolmaakte democratie



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

‘Het is de schuld van de partij!’

Politieke partijen in een onvolmaakte democratie

Rede uitgesproken door

Prof.dr. Ruud A. Koole

Ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar

Politicologie, in het bijzonder de Nederlandse Politiek en haar institutionele ontwikkeling

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 13 december 2019



Universiteit
Leiden

‘Alle partijenschap heeft opgehouden’

‘Alle partijenschap heeft opgehouden.’ schreef Gijsbert Karel van Hogendorp enthousiast in november 1813. Hij deed dat in een pamflet dat begon met de uitroep ‘Oranje Boven! Holland is vrij!’ Napoleon had een maand eerder bij de Volkerenslag in Leipzig een enorme nederlaag geleden, waarna de Franse troepen vluchtten en daarmee ook een einde kwam aan de Franse overheersing van Nederland. In het machtsvacuüm dat ontstond greep Van Hogendorp zijn kans en pleegde met enkele medestanders een ‘Orangistische staatsgreep’ en vestigde een ‘tijdelijke dictatuur’, zoals de parlementaire geschiedschrijvers Joop van den Berg en Jan Vis het hebben genoemd.¹ Met zijn uitroep wilde Van Hogendorp vooral afscheid nemen van de periode met interne strijd die vooraf was gegaan aan de inlijving van Nederland bij Frankrijk. Geen gevecht meer tussen patriotten en Oranjegezinden, tussen unitarissen en federalisten of tussen democratische republikeinen en moderaten. De nieuwe eenheidsstaat die Nederland onder Franse invloed was geworden, moest verschoond blijven van intern gedoe. Eensgezind onder het bewind van een nieuwe koning, Willem I. Alle partijenschap heeft opgehouden!

Zo’n zeventig jaar later zouden toch moderne politieke partijen ontstaan. De eerste verzette zich expliciet tegen de ‘Verlichte’ gedachten die ten grondslag lagen aan de Franse Revolutie: de protestantse Anti-Revolutionaire Partij (ARP - 1879). Maar al snel volgden andere nationaal georganiseerde politieke partijen: socialistische, liberale, katholieke en andere partijen. Sindsdien zijn er steeds politieke partijen geweest, op de onderbreking van de Tweede Wereldoorlog na. En vrijwel die gehele periode zijn zij onderwerp van kritiek geweest. Nog recentelijk werd Nederland in de titel van een boek omschreven als een ‘Particratie’ en dat was niet positief bedoeld,² net zo min als de term ‘partijkartel’ dat is wanneer die door één van de huidige partijleiders wordt gebruikt.

Tegelijk wordt ook in de wetenschap al bijna vijftig jaar gesproken over een ‘neergang van politieke partijen’. De *‘decline*

of parties’-these, in allerlei varianten. Partijen zouden aan functieverlies lijden, hun legitimatie zou door fors ledenverlies beperkt zijn, er zouden door de versnippering sowieso veel te veel partijen zijn, zij zouden hun intermediaire rol verloren hebben en halve staatsapparaten zijn geworden, zij zouden teveel op elkaar lijken en daarmee de kiezers bij verkiezingen geen mogelijkheid bieden om echt te kiezen. De lijst van kritiek is lang. Soms wordt er enig onderscheid gemaakt: vooral de klassieke volkspartijen zouden in crisis zijn,³ of juist de rechts-populistische partijen zouden het failliet van partijen bewijzen.

In gezaghebbende internationale publicaties wordt wel gesproken van de ‘ontheiliging van het partijpolitieke electorale kanaal’ in hedendaagse democratieën vanaf ongeveer 1980. Daardoor zou de democratische rechtsstaat voor haar legitimatie veel meer dan voorheen aangewezen zijn op niet-electorale overheidsinstellingen, in het politicologisch jargon: *non-majoritarian institutions*.⁴

De Franse historicus en politiek filosoof Pierre Rosanvallon, van wie de term ‘ontheiliging’ (*désacralisation*) afkomstig is, noemde die niet-electorale publieke instituties in 2006 met een ietwat ongelukkige term ‘tegen-democratie’ (*contre-démocratie*).⁵ Daarbij moet u denken aan de rechterlijke macht, maar ook aan onafhankelijke overheidsinstanties als centrale banken en andere ‘autoriteiten’. Hun vonnissen, activiteiten als toezichthouder of regelgevende werk kan burgers direct raken, zonder dat zij daar als kiezers iets over te zeggen hebben gehad. In Europa heeft juist de laatste dertig jaar een sterke toename van dergelijke onafhankelijke autoriteiten plaatsgevonden. In dezelfde periode zouden politieke partijen en verkiezingen aan belang hebben ingeboet of althans slechter zijn gaan functioneren.

Mijn verhaal vandaag is ingegeven door het verband dat ik tussen beide vermoed. Hebben de hedendaagse kritiek op het functioneren van politieke partijen en de verschuiving van

macht van de electorale pijler van de democratische rechtsstaat naar de niet-electorale pijler met elkaar te maken? En hoe moeten we in dat kader de kritiek op politieke partijen verstaan?

Allereerst besteed ik daarom enige aandacht aan die twee pijlers van de democratische rechtsstaat om in het tweede deel van mijn betoog op de specifieke positie van politieke partijen in te gaan, met name die in Nederland.

De twee pijlers van de democratische rechtsstaat

De meeste mensen associëren democratie met verkiezingen. Zeker sinds met de invoering van algemeen kiesrecht, een eeuw geleden, een massa-democratie ontstond, wordt het houden van algemene verkiezingen als een eerste voorwaarde beschouwd voor een democratie. Alle legitieme gezag dient ontleend te zijn aan de instemming (direct of indirect) van degenen over wie dat gezag wordt uitgeoefend. Waar vroeger de bron van gezag nog wel werd toegeschreven aan traditie of aan een god (*droit divin*), is sinds de periode van de Verlichting en de Amerikaanse en Franse revoluties in de 18e eeuw de dominante opvatting steeds meer geworden dat het gezag aan het volk ontleend dient te zijn. Of zoals collega Rudy Andeweg samen met Van Ham en Thomassen het zegt in hun boek *De wankelende democratie*: 'Democratie betekent per definitie dat het politieke stelsel berust op instemming van het volk.'⁶

Verkiezingen van vertegenwoordigers in een parlement vormen de meest voorkomende manier om in een massa-samenleving die instemming te organiseren. In een aldus verkozen parlement vindt de gezaghebbende interpretatie plaats van wat de volkswil is. Vervolgens dient in een parlementair stelsel de regering het vertrouwen te genieten van de meerderheid van het parlement. In een presidentieel stelsel is dat niet nodig, maar heeft de president een eigen door verkiezingen verkregen mandaat (dat overigens kan botsen met het mandaat van het

parlement.) In beide gevallen staan bij de legitimering van de democratie verkiezingen centraal.

Dat is de eerste, electorale, pijler van de democratische rechtsstaat. Het politieke gezag is er door middel van verkiezingen gebaseerd op instemming van het volk. In die pijler staan de activiteiten van kiezers, parlement en regering centraal. En die van politieke partijen, zoals we straks zullen zien.

De tweede pijler van de democratische rechtsstaat wordt bevolkt door genoemde *non-majoritarian institutions*, Rosanvallon's *contre-démocratie*, of zoals Frank Vibert deze heeft genoemd: de *unelected bodies*.⁷ Daarom noem ik deze pijler de niet-electorale pijler: overheidsinstituties die niet, of hoogstens zeer indirect, zijn gebaseerd op een kiezersmandaat.

Van oudsher neemt de rechtelijke macht hierin een belangrijke plaats in. Lang voordat de moderne - op algemeen kiesrecht gebaseerde - democratie ontstond, was de overtuiging gegroeid dat - om machtsmisbruik te voorkomen - de staatsmacht het beste kon worden onderscheiden in drie machten: de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht. De ene macht houdt de andere in toom, zulks in het belang van de burger. Dit op Locke en Montesquieu gebaseerde idee noemen we in Nederland graag de Trias Politica.⁸ Dat klinkt deftig, maar correspondeert hier maar in beperkte mate met de werkelijkheid. De uitvoerende macht, de regering, vormt in Nederland namelijk samen met het parlement de wetgevende macht. Zij zijn door de vertrouwensregel bovendien in een feitelijk monistische situatie aan elkaar vastgeklonken.⁹ De rechterlijke macht staat wèl op afstand van die andere twee machten en daarom hebben sommigen wel gezegd dat je in plaats van een trias politica beter van een duas politica zou kunnen spreken.¹⁰ Twee pijlers.

wetgever-plaatsvervanger?

Maar waar haalt de rechterlijke macht haar legitimiteit vandaan als zij niet rechtstreeks is gebaseerd op verkiezingen? Door-

gaans wordt dan gezegd dat het oorspronkelijk de grondwetgever is geweest die het instituut van de onafhankelijke rechterlijke macht in het leven heeft geroepen en daarbij de onafhankelijkheid en onpartijdigheid als voorwaarden heeft gesteld. Die onpartijdigheid en onafhankelijkheid zijn van groot belang voor individuele burgers die recht zoeken, ook tegen besluiten van een machtige overheid. In Nederland zegt de grondwet sinds 1814 dat de leden van de rechterlijke macht voor het leven worden benoemd (nu art. 117 Gw) en daaruit vloeit de gewenste onafhankelijkheid voort, hoewel dat nergens expliciet in de grondwet staat. Door het besluit om die bepaling van de levenslange benoeming in de grondwet op te nemen en vervolgens te handhaven, ontleent de rechterlijke macht haar bestaansrecht uiteindelijk toch aan een besluit van de door verkiezingen gelegitimeerde grondwetgever. Zij het wel heel indirect. Maar zult u zeggen, de rechter spreekt toch recht op basis van de wet? Zeker, en wanneer de rechter bij de interpretatie van een wet in concrete gevallen te zeer tegen de bedoeling van de wetgever in zou gaan, dan kan de wetgever toch gewoon de wet aanpassen? Een recent voorbeeld daarvan is - wat men daar verder ook van mag vinden - het initiatiefwetsvoorstel om de minimumstraffen bij verschillende delicten te verhogen.¹¹

Maar de praktijk is, zoals u weet, ingewikkelder. Toen ik eind jaren tachtig naar Leiden kwam, mocht ik in de Faculteit der Rechtsgeleerdheid het prachtige vak Staatskunde doceren, een combinatie van staatsrecht en politieke wetenschap. Daarin wezen we de studenten onder meer op de toen al jarenlang gevoerde discussie over de juridisering van de samenleving, over rechtersrecht en over de rechter als wetgever-plaatsvervanger.¹² Het onderscheid tussen politiek en rechterlijke macht was niet altijd zo scherp. Ging de rechter niet te veel op de stoel van de politiek zitten? Maar kwam dat weer niet doordat de politiek steeds meer (kader)wetten maakte zonder duidelijke normen, zodat de rechter soms niet anders kon dan zelf maar bepaalde normen of beginselen formuleren? Tegengestelde ontwikkelingen zijn er overigens ook: zo maakt de Wet OM-afdoening het mogelijk dat de officier van justitie buiten de rechter om

bepaalde misdrijven en overtredingen mag 'afdoen'. Gaat de politiek hierbij niet op de stoel van de rechter zitten?¹³

Mede door de ontwikkeling van het internationale recht is die discussie extra relevant en hoogst actueel.¹⁴ De doorwerking van het internationale recht in de nationale rechtsorde heeft grote betekenis, ook voor de verhouding tussen de staatsmachtes. Is de verhouding tussen politiek en rechterlijke macht nog wel in balans? Zeker, de Europese en internationale verdragen zijn ooit door de nationale parlementen goedgekeurd, maar anders dan met nationale wetten, kan een nationaal parlement die verdragen niet zomaar wijzigen wanneer, bij voorbeeld, de Europese rechter de bevoegdheden die in die verdragen aan hem zijn toegekend naar het oordeel van dat parlement te ruim zou interpreteren. Een wijziging van een EU-verdrag behoeft de instemming van alle lidstaten en dat is in de praktijk vaak lastig. Stel dat een ruime interpretatie door het Europese Hof in Luxemburg niet meer zou worden gedragen door de meerderheid van de nationale parlementen, maar er is geen unanimititeit om het verdrag te wijzigen: op welke legitimatie is die ruime interpretatie dan gegrond?

'unelected power'

En hoe zit het met de laatste decennia sterk in aantal toegenomen onafhankelijke instellingen die overheidstaken uitvoeren, zoals de centrale banken en andere autoriteiten, ook op Europees niveau? Behalve toezichhouden, ontwikkelen zij vaak regels en nemen zij besluiten die vele burgers kunnen raken.¹⁵ Maar deze instellingen hebben geen kiezersmandaat. Natuurlijk, ook zij zijn ooit als technocratische instituties door de politiek in het leven geroepen om de doelmatigheid van door politici geformuleerd overheidsbeleid te bevorderen. Bij heel technische beleidsaspecten kunnen zij noodzakelijke expertise leveren en daardoor bijdragen aan beter overheidsbeleid. Zij kunnen door hun neutrale kosten-baten-analyse op een specifiek beleidsterrein bevorderen dat dat terrein gevrijwaard blijft van de politieke waan van de dag en van persoonlijke belangen van politici of georganiseerde belangen van bedrijven.

Dat klinkt allemaal heel mooi, maar uit de wetenschappelijke literatuur is al langer duidelijk dat dergelijke instituties soms ook worden gecreëerd om politici te vrijwaren van mogelijke kritiek op noodzakelijk geacht, maar impopulair beleid; in het Engels wel *blame shifting* genoemd.¹⁶ De electorale tucht van de eerste pijler wordt zo ontweken. Bovendien is het de vraag of al die instellingen en autoriteiten bij hun activiteiten wel altijd binnen het door de politici vastgestelde mandaat blijven. In het jargon van de *principle-agent*-benadering wordt overschrijding van dat mandaat wel ‘*agency loss*’ genoemd. Iets vergelijkbaars kennen we bij militaire missies die zich soms buiten de oorspronkelijk door politici geformuleerde opdracht begeven; dat heet dan ‘*mission creep*’. Als dat gebeurt, dan kan de politiek doorgaans besluiten om het mandaat of de missie scherper te formuleren of zelfs helemaal terug te nemen. Maar dat is niet altijd even makkelijk.

6 Neem bijvoorbeeld de centrale banken. Vorig jaar verscheen hierover een belangrijke studie door Paul Tucker, jarenlang centraal bankier in Londen en momenteel verbonden aan het Minda de Ginzburg Center for European Studies van Harvard University, waar ik ooit zelf een tijdje door mocht brengen. De titel van zijn boek is veelzeggend: *Unelected power*.¹⁷ Hij spreekt daarin over centrale banken die opgericht zijn om prijsstabiliteit te bevorderen. En als de financiële markten dreigen in te storten, zullen zij als ‘lenders of last resort’ alles in het werk stellen om het omvallen van banken te voorkomen. Dat is in het belang van de burgers, want wie wil nu niet dat zijn of haar spaarcenten hun waarde behouden? In Europa werd de onafhankelijkheid van de centrale banken in de jaren negentig van de vorige eeuw formeel vastgelegd. Maar in de loop van de tijd is de reikwijdte van hun activiteiten gegroeid. Beleid van centrale banken heeft niet alleen effect op de stabiliteit van de munt, maar steeds meer ook op de herverdeling van middelen in een samenleving. Misschien denkt u nu wel aan een verband tussen de voorgenomen verlaging van pensioenen en het beleid van extreem lage rentes van de vorige maand teruggetreden president van de Europese Centrale Bank, Mario Draghi.¹⁸ Tucker maakt in het

voorwoord van zijn boek de vergelijking tussen de crisis van de jaren dertig van de twintigste eeuw en de bankencrisis die in 2008 begon. Hij stelt dan dat de meeste mensen de overheidsreactie op de eerste crisis verbinden met de naam van Franklin Delano Roosevelt, de Amerikaanse president van de *New Deal*. Bij de tweede crisis worden de namen genoemd van Ben Bernanke, Hank Paulson, Tim Geithner, Jean-Claude Trichet en dezelfde Mario Draghi. Is het niet opvallend, zo vraagt Tucker, dat geen van de laatsten ooit een ‘elective office’ hebben bekleed; een door verkiezingen verkregen functie.¹⁹ Tucker zegt dat de macht van centrale banken te ver is doorgeschoten: herverdeling van welvaart en andere waarde-geladen besluiten zijn bij uitstek een zaak van de politiek, niet van technocratische bankiers. Zij dreigen volgens hem ‘*overmighty citizens*’ te worden en hij bepleit dan ook aangescherpte ‘*Principles for Delegation*’, beginselen die bepalen hoeveel macht er precies en waarvoor door de politiek aan centrale banken en andere onafhankelijke autoriteiten mag worden overdragen.²⁰

Dit voorbeeld illustreert hoezeer de tweede, niet-electorale, pijler van de democratische rechtsstaat aan belang heeft gewonnen. Over die tweede pijler valt veel meer te zeggen – dat zal ik hier niet doen²¹ -, maar duidelijk is dat de verhoudingen tussen overheidsinstituties de afgelopen decennia fundamenteel zijn gewijzigd.

Dat is waar Rosanvallon op doelde toen hij sprak van de ‘*désacralisation*’ van het partijpolitieke electorale kanaal’ vanaf ongeveer 1980. Ook andere termen duiden op dit verschijnsel. De ontwikkeling van ‘*government*’ naar ‘*governance*’; de vaak genoemde ‘verplaatsing’, ‘verspreiding’, of ‘emigratie’ van macht uit het politieke centrum van regering en parlement naar elders; de ‘decentrerend van democratiën’; de ‘horizontalisering’ van de politiek, de overgang van ‘input-’ naar ‘output-legitimering’. Al deze begrippen raken aan hetzelfde fenomeen: de door verkiezingen gelegitimeerde politieke instituties zouden minder belangrijk zijn geworden.²² Sommigen stellen zelfs dat wij nu in een post-democratisch tijdperk leven.²³

Het is de schuld van de partij!

En zo kom ik bij het tweede deel van mijn betoog, dat gaat over de politieke partijen. Want als de eerste pijler van minder belang zou zijn geworden, dan geldt dat ook voor de politieke partijen, die immers in die pijler actief zijn. Sterker, volgens verschillende auteurs is de erosie van de eerste electorale pijler vooral te wijten aan het disfunctioneren van politieke partijen. In zijn laatste boek over goed bestuur, met als veelzeggende ondertitel 'Democratie voorbij verkiezingen', zegt Rosanvallon dat politieke partijen zich op afstand hebben geplaatst van de wereld van alledag. Partijen hebben de representatieve dimensie van de politiek opgegeven, waardoor die dimensie alleen nog tot leven kan worden gebracht door andere kanalen, aldus Rosanvallon.²⁴ Door de *contre-démocratie* dus: de tweede pijler.

Rosanvallon beroept zich hierbij onder meer op het werk van onze voormalige Leidse collega Peter Mair, die helaas in 2011 veel te vroeg is overleden.²⁵ In 2006 publiceerde Mair het breed bekend geworden artikel '*Ruling the Void?*'²⁶ Het is een erudiete en tegelijk zeer sombere analyse. De ondertitel luidt '*the hollowing of democracy*', de uitholling van democratie. Was in 1960 volgens een andere politicoloog het volk al niet veel meer dan '*semi-souvereign*',²⁷ nu kon volgens Mair zelfs worden gezegd dat het '*non-souvereign*' is. Er is volgens hem een soort 'democratie zonder demos' ontstaan: democratie die geleidelijk ontdaan is van rechtstreekse invloed van de bevolking. Zowel het volk als de elite heeft zich volgens hem teruggetrokken uit de eerste pijler - die hij '*mass electoral politics*' noemt. Wel is er tegelijk, ook in allerlei academische beschouwingen, veel aandacht voor democratie, maar als je daar goed naar kijkt, zegt Mair, gaat het vaak om pleidooien voor vormen van democratie waarin de massa van het gewone volk nauwelijks een rol speelt. Of het nu gaat om deliberatieve democratie of reflexieve democratie, of om het meer betrekken van '*stakeholders*' bij politieke besluiten: geen van alle richten zij zich op participatie via verkiezingen. Genadeloos legt Mair de verschuiving bloot van de eerste naar de tweede pijler. Daar hoort ook de tegen-

woordige omarming van *good governance* (goed bestuur) bij, met name in relatie tot ontwikkelingslanden. Veel nadruk op juridische procedures en op *civil society* met daarin veel niet-gouvernementele organisaties (NGO's), maar niet op verkiezingen. Ironisch merkt Mair op dat de formules voor goed bestuur volgens de aanhangers ervan luidt: NGO's + rechters = democratie.²⁸

Ook Mair zoekt een verklaring voor deze verschuiving in het disfunctioneren van politieke partijen. Ik heb veel met Peter samengewerkt in internationaal onderzoek naar politieke partijen en in de redactie van het *Political Data Yearbook* en waardeer zijn kennis van politieke partijen enorm. Over de feiten zijn we het eens, maar over de interpretatie ervan verschillen we soms nogal van mening. Zo heb ik vanaf het begin om conceptuele en empirische redenen veel moeite gehad met de term 'kartelpartij' die hij samen met Dick Katz in 1995 heeft geïntroduceerd, nota bene op basis van het onderzoek waar ik in zelf participeerde.²⁹ Voor het geval u nog twijfelde: het was dus niet Thierry Baudet die die term heeft verzonnen. Trouwens ook Katz en Mair waren niet de eersten die de term 'kartel' op een dergelijke manier gebruikten. Al in 1968 beschreef de Nederlands-Amerikaanse politicoloog Arend Lijphart in zijn bekende werk over de Nederlandse pacificatie-politiek het risico van het ontstaan van een 'karteldemocratie', wanneer politieke elites teveel op elkaar zouden gaan lijken en met elkaar zouden samenwerken en er dus geen reële oppositie meer zou zijn.³⁰

Peter Mair stelde in zijn artikel *Ruling the Void* dat politieke partijen zich niet meer bezig houden met het betrekken van gewone burgers bij de politiek. Als indicatoren daarvoor noemde hij: een lagere opkomst bij verkiezingen, steeds meer zwevende kiezers, de teruggang van partij-identificatie, de toename van *split-voting* en de achteruitgang van de ledentallen van partijen. Als gevolg daarvan hebben de leiders van partijen zich volgens Mair verwijderd van de *civil society* en de daarbij behorende maatschappelijke instellingen, terwijl zij zich te-

gelijk steviger hebben genesteld in de wereld van het bestuur en de staat. Bij dit laatste gebruikte hij twee indicatoren: de groeiende afhankelijkheid van partijen van overheidssubsidies en de toenemende rol van partijen als bestuurlijke organisaties: 'partijen regeren of staan in de wacht om te regeren'.³¹ Echte oppositie komt daarom van buiten de conventionele partijpolitiek, in de vorm van sociale bewegingen, demonstraties of volksprotesten, zei Mair in 2006, lang voordat in Frankrijk de 'gele hesjes' ontstonden.

zelfde feiten, andere interpretaties

De door Mair gehanteerde indicatoren zijn inderdaad veelzeggend. Maar wat zeggen zij nu precies? Ik zei al: over de feiten bestaat geen verschil van mening, maar ik denk dat zij wel andere interpretaties toestaan.

8 Dus ja, het aantal zwevende kiezers, partijwisselaars, is toegenomen.³² Minder kiezers identificeren zich voor een langere periode met één en dezelfde partij en ik sluit niet uit dat ook in Nederland er kiezers zijn die op dezelfde dag op twee verschillende partijen stemmen (denk aan samenvallende verkiezingen voor de waterschappen en die voor de Provinciale Staten). Maar is dat alles per se slecht voor de democratie? De Britse politicoloog Richard Rose zei al in 1986 dat stemmers nu eindelijk beginnen te kiezen.³³ Dat kiezers van partij wisselen kan dus ook worden geïnterpreteerd als een teken dat de democratie goed functioneert.

En ja, de opkomst bij verkiezingen daalde, zij het - voeg ik er aan toe - minder in landen met een uitgebreide verzorgingsstaat.³⁴ Nederland behoort misschien wel daarom tot de uitzonderingen die ook Mair noemt.³⁵ In ons land is de opkomst bij Tweede Kamer verkiezingen juist heel hoog en is een dalende trend niet waarneembaar.³⁶

Jazeker, het totaal aantal leden van politieke partijen is de afgelopen decennia afgenomen.³⁷ Mijn Groningse collega Gerrit Voerman, die mij - al weer heel lang geleden - is opgevolgd als

directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit aldaar, brengt die ledentalen in Nederland ieder jaar nauwkeuring in kaart. Zijn laatste cijfers van dit voorjaar laten zien dat 2,4% van de bijna 13 miljoen kiesgerechtigden lid is van een politieke partij.³⁸ Dat is weinig, al moet men zich realiseren dat ook vroeger de meeste kiesgerechtigden geen lid van een partij waren: op het toppunt van de verzuiling in de jaren vijftig van de 20e eeuw lag dat percentage op ongeveer 15%.³⁹ Maar wat betekent die algemene achteruitgang precies? De belangrijkste legitimeringsbron van partijen is het aantal stemmen dat zij hebben behaald, niet het aantal leden. De PVV, met één of twee leden (het ligt er aan hoe je telt) is vanzelfsprekend net zo gelegitimeerd om in het parlement op te treden als andere partijen die de kiesdrempel hebben gehaald. En betekent de afwezigheid van leden bij de PVV dat deze partij geen band met haar kiezers heeft?

Soms hoor je, ook in de wetenschap, dat partijleden niet representatief zijn voor de kiezers van die partij. Dat zij radicaler, extremer zouden zijn en er daarmee voor zorgen dat partijen op afstand van de gewone kiezers komen te staan. Dat is zeker een interessante gedachte, maar onderzoek van collega's Joop van Holsteyn, Josje den Ridder en mijzelf, laat zien dat deze wetmatigheid in elk geval voor de Nederlandse partijen niet opgaat.⁴⁰ We hebben in Nederland de unieke situatie dat we beschikken over databestanden door de tijd heen met opvattingen van kiezers, partijleden en parlementariërs over politieke kwesties. En dan blijkt dat de opvattingen van partijleden in het algemeen goed corresponderen met die van kiezers en Kamerleden van dezelfde partijen.

Ja, politieke partijen oriënteren zich op de overheid, op de staat. Maar is dat niet waar politieke partijen voor zijn? Het oude Nederlandse woord voor politieke partijen is 'staatkundige partijen'. U herkent het nog in de naam van de SGP, sinds een maand de langst bestaande partij ooit in Nederland, met haar ruim 101 jaren.

En ja, sinds ongeveer 1970 ontvangen partijen in veel landen overheidssubsidie, ook in Nederland. En inderdaad, het waren de vertegenwoordigers in het parlement die hiervoor hebben gestemd. Maar deden zij dat als 'politieke klasse' doelbewust om politieke nieuwkomers te weren, zoals de term 'kartel' suggereert? Zelfs als dit het geval zou zijn, dan is deze poging niet erg succesvol geweest, gezien de opkomst van vele nieuwe partijen in Europese landen, die vaak ook nieuwe scheidslijnen representeren. Er is eerder sprake van fragmentatie dan van kartel-isering.

'A Crisis of Party'?

Dit alles betekent niet dat er geen problemen zijn en al helemaal niet dat Peter Mair niet een belangrijk punt te pakken had. Want hij baseerde zijn analyse op trends in Europese landen, waarvan het bijzondere is dat zij zich destijds vrijwel overal voordeden en zich in dezelfde richting bewogen. Over de interpretatie ervan kan men, zoals gezegd, van mening verschillen. Ons beider promotor, Hans Daalder, wees in zijn artikel 'A Crisis of Party?' al eerder op verschillende interpretatieschema's.⁴¹ En men moet oppassen huidige partijen niet te vergelijken met een geïdealiseerd beeld van 'massapartijen' van weleer. Bovendien is het mogelijk dat Nederland zich deels onttrekt aan genoemde internationale trends. De zojuist genoemde hoge opkomstcijfers in Nederland wijzen in die richting.

Kijken we nog wat specifiek naar Nederland dan is het de vraag of er wel zoveel redenen zijn om over politieke partijen te klagen. Gaat er iets niets goed in de politiek, dan is het vaak de schuld van de partijen, lijkt het wel. Maar hoe terecht is dat?

Volgens survey-onderzoeken als de Eurobarometer en het Nationaal Kiezersonderzoek is het vertrouwen in de Nederlandse democratie - internationaal vergeleken - hoog en daalt het niet. Over regering, parlement en vooral partijen wordt meer geklaagd. Maar van een structurele daling is ook hier geen sprake.⁴²

Eén klacht die recentelijk weer veel wordt gehoord is dat er veel te veel partijen zijn. Politieke fragmentatie. Zeker op lokaal niveau zijn er soms wel heel veel.⁴³ En dat zou wel wat minder mogen. Maar op nationaal niveau zijn er niet veel meer fracties dan begin jaren zeventig, om van de periode direct na de invoering van het algemeen kiesrecht maar te zwijgen: in 1918 kwamen er 17 partijen (waarvan 8 eenmansfracties) in de Tweede Kamer die toen nog slechts 100 zetels telde. Wat wel nieuw is, is dat er geen echt grote partijen meer zijn. Dat maakt het formeren van regeringen en colleges lastiger, maar niet onmogelijk.

Er is met die kritiek op fragmentatie iets bijzonders aan de hand. Want kun je dat de partijen wel verwijten? Is de 'fragmentatie' niet eerder een afspiegeling van de pluriformiteit die er in de samenleving is? Door het zeer evenredige kiesstelsel dringen geluiden uit de samenleving al snel door in de parlementaire arena. Nederland is altijd een land van politieke minderheden geweest. Dat is nu niet anders en kan men ook positief duiden. Het dwingt tot coalitieregeringen, die inderdaad soms moeizaam tot stand komen, maar die als groot voordeel hebben dat zij als het ware functioneren als een intern systeem van *checks and balances*. Coalitiepartijen houden elkaar scherp in de gaten. Een poging van een politiek leider om à la premier Boris Johnson in het Verenigd Koninkrijk in oktober dit jaar alle macht naar zich toe te trekken, zal daarom hier niet zo snel gebeuren.

goede mensen en goede ideeën

Maar het ledental is toch wel heel erg gering om als goed recruitersreservoir te dienen voor politieke functies? Zeker, en dat is wel degelijk een zorgpunt. Welke functies ook aan politieke partijen worden toegedicht, partijen dienen in elk geval twee dingen te doen: het leveren van goede ideeën en van goede mensen. Het geringe ledental dwingt partijen om bij het scouten van talenten ook buiten het actieve partij kader te kijken en dat gebeurt ook steeds meer. Juist om de contacten met een veranderende samenleving te onderhouden proberen partijen de grens tussen lid en niet-lid wat minder scherp te

maken. De Amerikaanse politicologe Susan Scarrow spreekt daarom van *multi-speed parties*;⁴⁴ Gerrit Voerman houdt het op de ‘permeabilisering’ van partijen.⁴⁵ Maar de zoektocht van partijen naar talent is ook afhankelijk van de beschikbaarheid van getalenteerden. Het beeld dat een volksvertegenwoordigerschap betekent dat je ‘vier jaar stront’ over je heen krijgt, is hierbij niet bevorderlijk.

Anderzijds klinkt vaak het verwijt dat partijen al te gemakkelijk baantjes vergeven aan politieke geestverwanten. Heel vaak wordt dan een artikel uit 2004 aangehaald waaruit zou blijken dat er in Nederland sprake is van een heuse Nomenclatoera.⁴⁶ Maar dat artikel is meer een voorstel voor een onderzoek met allerlei veronderstellingen dan een echt onderzoek.⁴⁷ Niet dat men zo nu en dan niet de wenkbrauwen kan fronsen bij, bijvoorbeeld, de benoeming van een oud-politicus bij een hoog college van staat of bij een koepelorganisatie van belangenverenigingen. Het ‘vergeven van baantjes’, partij-patronage, vindt dus zeker plaats, maar het is heel moeilijk om onweerlegbaar aan te tonen dat niet de persoonlijke kwaliteiten maar de partij-achtergrond de doorslag bij een benoeming heeft gegeven. Hier is echt meer onderzoek nodig om stellige beweringen te kunnen doen. Het enige relatief recente onderzoek (gepubliceerd in 2012) waarin Nederland op dit punt wordt vergeleken met 14 andere Europese landen van Sandra van Thiel, Petr Kopecky, Peter Mair en Maria Spirova concludeert overigens dat Nederland zeer laag scoort op de ‘*index van partij-patronage*’.⁴⁸

de noodzaak van oppositie

Goede mensen en goede ideeën. Wat het laatste betreft zijn er zeker ook zorgen. Een democratie kan alleen goed functioneren als kiezers bij verkiezingen iets te kiezen hebben. En daarvoor zijn partijen nodig die, al dan niet in uitgewerkte programma’s, beleidsvoorstellen doen die inhoudelijk van elkaar verschillen. Politieke partijen als inhoudelijke bakens, waarop de kiezer kan koersen. Maar dan moeten die verschillen er wel zijn en ook worden gewaardeerd. De zorg zit er in dat er een te grote bestuurlijke gerichtheid in het politieke

debat is geslopen: een mist van consensus die het zicht op die verschillen ontnemt.⁴⁹ Toen, bijvoorbeeld, tijdens de vorige kabinetperiode er door de coalitie akkoorden met een deel van de oppositie werden gesloten, werd dat deel wel de ‘constructieve oppositie’ genoemd. Buma van het CDA, dat toen in de oppositie zat, deed aan die akkoorden niet mee en kreeg tijdens de verkiezingscampagne van 2017 te horen dat hij met ‘verantwoordelijkheidsvakantie’ was.⁵⁰ Dergelijke termen bewijzen de democratie geen dienst. Bij democratie hoort ‘systematische oppositie’, zelfs in een coalitieland als Nederland. Als oppositiepartij ben je ook constructief bezig wanneer je geen akkoord sluit met de regeringscoalitie, maar realistische alternatieven presenteert. Kiezers hebben dan iets te kiezen.⁵¹ Mijns inziens wordt vaak de denkfout gemaakt dat wanneer in de samenleving de verhoudingen polariseren, ‘de politiek’ dan moet reageren door te streven naar zoveel mogelijk consensus. Maar juist om die maatschappelijke polarisatie tegen te gaan, is het nodig dat bij verkiezingen realistische alternatieven worden gepresenteerd om onvrede te kunnen kanaliseren. Zodra bij de kiezers het idee ontstaat dat de opvattingen van partijen ‘één pot nat’ vormen, kan die onvrede alleen maar tot uiting komen door thuis te blijven of op anti-systeem of extreme partijen te stemmen.⁵² En dat lijkt me niet per se goed voor de democratische rechtsstaat.

Zeker: de ruimte voor partijen om zich van elkaar te onderscheiden is, onder meer door de Europese integratie, geringer geworden. Des te belangrijker is het de verschillen die er nog steeds zijn over het voetlicht te brengen.

Daarbij zou tevens moeten worden afgestapt van de inmiddels ontstane gewoonte, ook bij journalisten, om alle partijen die niet tot de extremen behoren ‘middenpartijen’ te noemen. Dat bedient de agenda van de populisten, die er immers belang bij hebben om het beeld van de andere partijen als ‘één pot nat’ neer te zetten, zodat zij zich daartegen kunnen afzetten. Vroeger was hoogstens de KVP en in de beginjaren het CDA een ‘middenpartij’ en nu wellicht D66. De andere waren links of rechts, of tenminste centrum-links of centrum-rechts, maar

niet ‘midden’. Sinds de Fortuyn-revolte lijken er soms nog slechts ‘flank-partijen’ en ‘middenpartijen’ te zijn. Het is hard nodig de verschillen binnen die laatste groep duidelijker te etaleren.

Maar omdat Nederland een land van politieke minderheden is, zullen na die verkiezingen altijd compromissen moeten worden gesloten. Dat is echter iets anders dan *a priori* te streven naar consensus. En het betekent evenmin kiezersbedrog. Ook het vaak gehoorde verwijt dat volksvertegenwoordigers, eenmaal gekozen, hun verkiezingsbeloftes vergeten, is onjuist. Onderzoek van Tom Louwerse toont aan dat er de afgelopen zestig jaar geen achteruitgang is te constateren van de mate waarin politieke partijen hun mandaat vervullen; anders gezegd: Nederlandse politieke partijen komen hun beloften behoorlijk na en dat is de afgelopen tijd niet minder geworden.⁵³ Natuurlijk, er zijn uitzonderingen en wanneer die veel aandacht krijgen, kan er bij de kiezer een ander beeld ontstaan. Maar juist dan kan wetenschappelijk onderzoek helpen het zicht op de werkelijkheid te behouden.

democratie kan niet zonder partijen

Zoals opgemerkt is kritiek op het functioneren van politieke partijen van alle tijden. Toen moderne politieke partijen opkwamen pasten zij slecht in het formele parlementaire stelsel, zoals dat in het midden van negentiende eeuw was vorm gegeven. Zij pasten evenmin in allerlei politiek-filosofische beschouwingen over de relatie tussen overheid en burger of tussen kiezer en gekozenen. In veel staatsrechtelijke en politiek-filosofische studies worden zij daarom nog steeds kritisch beschreven of domweg genegeerd.⁵⁴

Binnen en buiten de wetenschap bestaat het klassieke verwijt dat partijen tot verdeeldheid leiden, maar dat is in belangrijke mate een omkering van de causale relatie. Het latijnse woord ‘pars’, waarvan de term ‘partij’ is afgeleid, betekent immers ‘deel’. Partijen zijn niet de oorzaak van verdeeldheid, maar veel eerder de politieke uitdrukking ervan. Je kunt natuurlijk dromen van een onverdeeld land zonder partijen, zoals Van Hogendorp

deed in 1813 en vandaag de dag populistische ‘bewegingen’ dat doen, maar in een land waar die eenheid zou worden afgedwongen, zou ik niet willen wonen.

Niettemin ontstonden partijen en zijn zij niet meer weg te denken in tegenwoordige democratieën. Waar democratieën ontstaan, ontstaan politieke partijen. En één van de eerste dingen die een dictatuur doet is het verbieden van partijen. Democratie kan niet zonder partijen.⁵⁵

de onvolmaakte democratie

Toch bleef de kritiek op partijen bestaan. Voor een deel is dat inherent aan de democratie. Een kiezer op partij A is wellicht fel tegen de ideeën van partij X. Waarschijnlijk heeft hij of zij ook nog enige sympathie voor partij B of C, maar zeker niet voor de partijen X, Y en Z. Die laatsten worden dan ook bekritiseerd. En andersom zal dat ook het geval zijn. Met andere woorden: het bekritisieren van (andere) partijen behoort tot de essentie van een pluralistische democratie. Daar komt bij dat in een democratie afzonderlijke partijen opkomen en ten onder kunnen gaan. Een afzonderlijke partij maakt dan een crisis door, maar dat is iets anders dan dat het partijen-systeem niet meer functioneert of dat het fenomeen ‘politieke partij’ heeft afgedaan. Het is waar dat in veel landen de ‘klassieke volkspartijen’ onder druk staan, ook in Nederland. Maar zij niet alleen. Door de sterk toegenomen electorale volatilitéit is de kwetsbaarheid van alle partijen toegenomen. Politieke partijen proberen zich hieraan aan te passen en dat gaat met vallen en opstaan. Maar moet hieruit de conclusie worden getrokken dat de electorale pijler obsoleet is geworden? Of is er veeleer sprake van dat de democratie juist goed functioneert? Wanneer de voorkeuren onder bevolking veranderen, verandert ook het partijen-landschap.

Naar mijn overtuiging is er als gevolg van maatschappelijke veranderingen de laatste jaren sprake van een wellicht noodzakelijke en soms pijnlijke, maar evengoed grondige reconstructie van het politieke landschap in liberale democratieën en niet van een algemene neergang van partijen. Democratie is immers nooit af, is altijd onvolmaakt. Of, om een term te

gebruiken uit het boek *Imparfaites Democraties* van de Franse politicoloog Yves Meny dat dit voorjaar is verschenen: democratie is voortdurende 'bricolage' (permanent knutselwerk).⁵⁶ In die democratische *bricolage* vervullen politieke partijen twee belangrijke rollen: een ordenende rol in het verkeer tussen regering en parlement en een intermediaire rol tussen kiezers en gekozenen. Zonder fracties in een parlement wordt regeren wel heel onvoorspelbaar en zonder partijen als inhoudelijke bakens wordt het voor kiezers wel heel lastig om een keuze te maken.

Natuurlijk, het gaat allemaal niet perfect, maar wat ik met mijn verhaal heb willen aantonen is dat in Nederland het partijpolitieke electorale kanaal over het algemeen nog redelijk functioneert, al zijn er wel degelijk zorgpunten. Die zorgen zouden kunnen leiden tot pogingen om de werking van dat kanaal, inclusief het functioneren van politieke partijen, te verbeteren. De Staatscommissie Parlementair Stelsel onder leiding van Johan Remkes, waar ik lid van mocht zijn, heeft ook daar voorstellen voor gedaan.

Wat niet helpt is om bij problemen in het functioneren van de eerste pijler, die er zeker zijn, de oplossingen uitsluitend te zoeken in de tweede pijler. De eerste pijler, het partijpolitieke electorale kanaal, mag dan volgens Rosanvallon 'ontheiligd' zijn, dat betekent nog niet dat de legitimatie van de democratische rechtsstaat vooral gezocht moet worden in de tweede, niet electorale pijler.⁵⁷

En zo kom ik, ten slotte, bij mijn vermoeden dat ik aan het begin van mijn verhaal uitte, namelijk dat er een verband bestaat tussen de tegenwoordige kritiek op het functioneren van politieke partijen en de verschuiving van macht van de electorale pijler van de democratische rechtstaat naar de niet-electorale pijler. Ik kan namelijk niet uitsluiten dat sommigen er belang bij hebben om problemen in de electorale pijler aan te dikken om zo de besluitvorming te doen verschuiven naar de tweede pijler, waar zij er meer vat op hebben of meer vertrouwen in hebben.⁵⁸ Wat cynischer uitgedrukt: als het via de politiek niet lukt, dan maar proberen via juridische procedures of door te

lobbyen bij onafhankelijke autoriteiten. Angst voor de kiezers kan hierbij een belangrijke rol spelen. Toen de centrale banken eind jaren negentig formeel onafhankelijk moesten worden, stelde een leidende econoom in het blad *Foreign Affairs* voor om dit model van de centrale banken ook toe te passen op andere belangrijke beleidsterreinen zodat besluiten over zorg en sociale zekerheid door niet-partijpolitieke experts genomen zouden kunnen worden.⁵⁹ Wanneer angst voor de kiezers er toe zou leiden dat politieke besluitvorming wordt weggehaald bij de vertegenwoordigers van die kiezers, wordt 'democratie' inderdaad slechts de optelsom van NGOs, rechters en andere 'autoriteiten'. Maar dan dringt de klassieke vraag zich op: wie bewaakt de bewakers?

evenwicht tussen de twee pijlers

Versta me goed: ook die tweede pijler dient stevig te staan. Zo is een onpartijdige en onafhankelijke rechter essentieel voor de democratische rechtsstaat. Eén van de Amerikaanse *founding fathers*, James Madison, wees er terecht op dat het is goed dat er *checks and balances* in een politiek systeem zitten die voorkomen dat er een 'tirannie van de meerderheid' ontstaat, om de latere term van Alexis de Tocqueville te gebruiken.⁶⁰ En onafhankelijke overheidsautoriteiten kunnen door hun expertise bijdragen aan het algemeen belang, mits zij geen grote besluiten nemen die van invloed zijn op de herverdeling van waarden en welvaart of de verdeling van politieke macht.⁶¹ Maar nog meer macht verschuiven naar verschillende autoriteiten in die tweede pijler kan er aan bijdragen dat bij de kiezers de indruk ontstaat dat het uitbrengen van een stem er niet meer toe doet, hoe goed de eerste pijler ook zou functioneren. Wanneer politici die door kiezers worden aangesproken te vaak zouden moeten reageren met de opmerking 'ik ga daar niet meer over', dan zullen die kiezers het geloof in het nut van het uitbrengen van een stem kunnen verliezen. Zo ver is het in Nederland nog niet en hoeft het ook niet te komen.

De democratische rechtsstaat heeft beide pijlers nodig en er-tussen dient een zekerheid evenwicht te bestaan. Zwakheden

in de ene pijler, kunnen echter niet zomaar worden gecompenseerd door versterking van de andere pijler. Beide dienen stevig te zijn. En dat betekent ook dat in de eerste pijler, waarin politieke partijen zo'n belangrijke rol spelen, het goed functioneren van die partijen maar beter kan worden bevorderd dan de eerste pijler en de politieke partijen geheel af te schrijven.

Ik heb gezegd.

Noten

- 1 J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*, Amsterdam, 2013, p. 185.
- 2 Arnout Maat, *De participatie. Over de verstrekkende macht van onze politieke partijen*. Soesterberg, 2016.
- 3 Tom van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Houten, 2017, pp. 50-54.
- 4 Mark Thatcher en Alec Stone Sweet, 'Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions', in: *West European Politics*, 25:1, 2002, pp. 1-22.
- 5 Pierre Rosanvallon, *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge (MA), 2008. De oorspronkelijke Franse tekst verscheen in 2006. Rosanvallon spreekt over de 'desacralization' om er het verminderde prestige van verkiezingen als legitimeringsbron van democratische politiek mee aan te duiden, in: *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton & Oxford, 2011, p. 4.
- 6 Jacques Thomassen, Carolien van Ham, Rudy Andeweg, *De wankle democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam, 2014, p. 11.
- 7 Frank Vibert, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Power*. Cambridge, 2007.
- 8 John Locke, 'The Second Treatise of Government', in: J. Locke, *Two Treatises of Government*, edited by P. Laslett. Cambridge, 1960 [oorspronkelijk 1689]; C.L.de Montesquieu, *Over de geest der wetten*, 2006 [oorspronkelijke Franse editie *De l'esprit des lois* is uit 1748].
- 9 Ruud Koole, 'Gouvernementalisering. De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2018, pp. 317-341.
- 10 O.a. Erik Jurgens, 'Naar een Duae Politica', *Socialisme & Democratie*, 1991, no 11, 469-474.
- 11 *Kamerstukken II, 2017-2018*, no. 34846 (Wet hoge minimumstraffen).
- 12 Zie onder meer: M. Scheltema, 'Wie stelt de wet: de wetgever of de rechter?', In: P. van Dijk (red.), *De relatie tussen wetgever en rechter in een tijd van rechterlijk activisme*, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen 1989.
- 13 Zie recentelijk onder meer: Folkert Jensma, 'De eerste strafdeal is gelukkig mislukt', *NRC-Handelblad*, 5 oktober 2019; en de reactie hierop van Roy Nanhkoesingh, 'Mag het OM geen strafdeals sluiten? Pas dan de wet aan', *NRC-Handelsblad*, 8 oktober 2019.
- 14 Zoals we hebben kunnen zien bij het oordeel van het Gerechtshof Den Haag in de Urgenda-zaak (<https://link.data.overheid.nl/front/portal/document-viewer?ext-id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2591>). De uitspraak in casus door de Hoge Raad wordt rond 20 december 2019 verwacht.
- 15 Daarom wordt wel gesproken van de *administrative of regulatory state*. Giandomenico Majone, 'From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance', *Journal of Public Policy*, 17 (1997), pp 139-167.
- 16 Mark Thatcher en Alec Stone Sweet, *op. cit.*, p. 4: 'Principles constitute agents to help them (...) avoid taking bla-

- me for unpopular policies'. Zie ook: Frans van Waarden, 'Was Privatisering van het Publieke Domein wel in het Publieke Belang? Een kritische beschouwing over het Nederlandse privatiseringsbeleid van de afgelopen decennia'. Geschreven i.o.v. de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en Verzelfstandiging van Overheidsdiensten', Eerste Kamer der Staten-Generaal, Utrecht, 2012, p. 45.
- 17 Paul Tucker, *Unelected Power. The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*, Princeton, 2019 (oorspr. 2018).
- 18 Zie o.a. het kritische hoofdredactionele commentaar van *NRC-Handelsblad*, 25 oktober 2019, waarin wordt geconstateerd dat het beleid van de ECB onder Draghi zeer dicht in de buurt van monetaire financiering kwam : 'De centrale bank is daarmee ver doorgedrongen in het politieke domein'.
- 19 In het voorwoord van de paperback-editie van 2019, p. X.
- 20 In Nederland heeft een bijzondere commissie van de Eerste Kamer onder voorzitterschap van Roel Kuiper een aantal jaren geleden iets vergelijkbaars voorgesteld bij privatiseringen en verzelfstandigingen door een 'besliskader' op te stellen: *Verbinding Verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hoofdrapport*, Kamerstukken I 2012-2013, C, A, pp. 98-107. Zijn persoonlijke opvattingen over dit onderwerp werkte Roel Kuiper uit in het zeer leeswaardige *De terugkeer van het algemeen belang. Privatiseringsverdriet en de toekomst van Nederland*, Amsterdam, 2014.
- 21 Ik ga daar uitvoeriger op in in mijn boek *Twee Pijlers*, dat naar verwachting rond eind 2020 zal verschijnen bij uitgeverij Bert Bakker/Prometheus, Amsterdam.
- 22 Daar komt nog bij dat in de jaren tachtig en negentig veel publiek eigendom aan private partijen is verkocht, vanuit het idee dat deze privatisering de tucht van de markt zou loslaten op deze organisaties, waarbij concurrentie uiteindelijk de belangen van de consument zou dienen. Denk aan: de PTT, DSM. Hoogovens, de Postbank, KLM, De Staatsdrukkerij, Nuon of Essent. De overheid heeft er soms veel geld aan over gehouden, maar gaat er niet meer over. Een tegenstelde beweging werd afgedwongen door de bankencrisis, die de overheid dwong tot het (tijdelijk) nationaliseren van banken, om te voorkomen dat deze zouden omvallen. Buiten die bijzondere omstandigheid is het stiekem kopen van een groot pakket aandelen door de Nederlandse regering van Air France-KLM in 2018 om zo haar invloed in dat bedrijf te vergroten een tot nog toe uitzonderlijke beweging in dezelfde tegengestelde richting.
- 23 Colin Crouch, *Post-Democracy*, Cambridge 2004. Hans Magnus Enzenberger, *Het zachte monster Brussel of Europa in de klem*, Amsterdam, 2011, p.64 e.v.; Van Waarden, 2012, *op. cit.*, p. 45. Chantal Mouffe, *For a Left Populism*, Londen, 2018.
- 24 In de Engelse vertaling: : 'Parties have distanced themselves from the world of everyday experience, their rhetoric, filled with grand abstraction having no point of contact with people's daily lives, echoes into a void'. En: 'The representative dimension has effectively been abandoned by the parties, life must now be given to it through other channels'. Pierre Rosanvallon, *Good Government. Democracy beyond elections*, Cambridge/Londen, 2018, pp. 13-14.
- 25 Rosanvallon, 2018, *op. cit.*, p. 273, noot 21.
- 26 Peter Mair, 'Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy', *New Left Review*, 42 november-december 2006, pp. 25-51.

- 27 E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Chicago 1960.
- 28 Waar Mair de verschuiving naar de tweede pijler bekritiseert en Rosanvallon deze lijkt te omarmen, kan het beroep van Rosanvallon op het betoog van Mair bijzonder worden genoemd.
- 29 Richard S. Katz en Peter Mair, 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics*, 1 (1995), pp. 18-37; en de reactie daarop van Ruud Koole, 'Cadre, Catch-all or Cartel?: A Comment on the Notion of the Cartel Party', *Party Politics*, 4 (1996), pp. 525-549.
- 30 Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1984 (oorspr. 1968), p. 206-7.
- 31 'The parties ... are either governing or waiting to govern'; Mair, 2006, *op.cit.*, p. 47.
- 32 Het aantal zetels dat van partij wisselt, begon van af de jaren zestig met de ontzuiling te groeien, maar nam vooral vanaf 1994 sterk toe tot gemiddeld ongeveer 20%, met uitschieters van ruim 30% in 2002 en ruim 25% in 2017; Tom van der Meer, 'De verkiezingen van 2017 in meerjarig perspectief', in: Tom van der Meer, Henk van der Kolk en Roderik Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiesonderzoek 2017*, SKON, pp. 12-13.
- 33 Richard Rose, *Voters Begin to Choose: From Closed-Class to Open Elections in Britain*, 1986.
- 34 Zie: Benjamin Radcliff, 'The Welfare State, Turnout, and the Economy: A Comparative Analysis', *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2 (Jun., 1992), pp. 444-454.
- 35 Mair, 2006, *op.cit.*, p. 34.
- 36 Rudy B. Andeweg, *Kiezers, Kamerleden en 'de Kloof'*, afscheidsrede Universiteit Leiden, 18 mei 2018, p. 5.
- 37 Ruud Koole en Gerrit Voerman, 'Het lidmaatschap van politieke partijen na 1945' in: *Jaarboek 1985 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1986, pp. 115-176. Ruud Koole en Gerrit Voerman, 'De partijorganisatie in "de eeuw van de massa"', in: Rudy B. Andeweg en Monique Leijenaar (red.), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam, 2018, p. 105. Ingrid van Biezen, Peter Mair en Thomas Poguntke, "'Going, going, ...gone?'" The decline of party membership in contemporary Europe', *European Journal of Political Research*, 51 (2012), pp. 24-56.
- 38 <https://dnpp.nl/content/persberichtenarchief>
- 39 Koole en Voerman, 1986, *op.cit.*, p. 148.
- 40 Joop J.M. van Holsteyn, Josje M. de Ridder en Ruud A. Koole, 'From May's law to May's legacy: On the opinion structure within political parties', *Party Politics* 23(5), 2017, pp.471-486.
- 41 Hans Daalder, 'A Crisis of Party?', *Scandinavian Political Studies*, Vol. 15, no. 4, 1992, pp. 269-288.
- 42 Andeweg, 2018, *op. cit.*, p. 6.; Tom van der Meer, 2017, *op.cit.*, pp. 24-25.
- 43 André Krouwel en Bram Geurkink, 'Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenteraden', in: *Jaarboek van Griffiers*, 2016, pp. 127-139.
- 44 Susan Scarrow, 'Multi-Speed Parties and Representation: The Evolution of Party Affiliation in Germany', *German*

- Politics*, 2018, pp. 1-21.
- 45 G. Voerman, 'Kandidaatstelling op landelijk niveau', in: S. de Lange, M. Leijenaar en P. de Jong (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig?*, Den Haag, 2014, Raad voor het Openbaar Bestuur, pp. 45-62.
- 46 N. Baakman, 'De Nomenklatoera in Nederland. Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen', in *Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 2004, p. 173-197.
- 47 Zie het kritische commentaar in: Ruud Koole, 'Partijpolitieke benoemingen in Nederland. Het spookbeeld van een Nomenklatoera', in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jrg. 8, oktober 2017, pp. 329-335.
- 48 Petr Kopecky, Peter Mair, and Maria Spirova (red.), *Party patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford, 2012, p. 368. Daarin met name: Sandra van Thiel, 'Party patronage in the Netherlands: sharing appointments to maintain consensus', pp. 250-271.
- 49 Vice-voorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink sprak over de 'verknoping van politiek en bestuur'; Raad van State, *Jaarverslag 2009*, Den Haag, pp. 17-49, met name p. 14.
- 50 *Trouw*, 3 maart 2017, "Coalitie richt alle pijlen op 'vakantievierder' Buma".
- 51 Zoals Nancy Rosenblum schrijft: 'Party rivalry stages the battle' en rivaliteit tussen partijen is 'constitutive' voor het goed functioneren van de democratie. Nancy L. Rosenblum, *On the Side of the Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton and Oxford, 2008, pp. 456-457.
- 52 Ed Van Thijn wees - zij het in wellicht al te dramatische bewoordingen ('ernstige bezorgdheid', 'de tijd dringt') - in 1967 al op dit risico in het artikel 'Van partijen naar stembusakkoorden', opgenomen in Ed van Thijn, *Democratie als hartstocht. Commentaren en pleidooien 1966-1991*, Amsterdam, 1991, pp. 35-51. In diezelfde periode hamerde ook de Amerikaanse democratie-kenner Robert Dahl op de noodzaak van duidelijke oppositie voor het goed functioneren van een democratisch stelsel, in de inleiding van Robert Dahl (red.), *Political Oppositions in Western Democracies*, 1966.
- 53 Tom Louwerse, *Political Parties and the Democratic Mandate. Comparing Collective Mandate Fulfilment in the United Kingdom and the Netherlands*. Proefschrift Universiteit Leiden, 2011.
- 54 Eén van de weinige uitzonderingen is het prachtige boek *On the Side of the Angels* van de Amerikaanse politiek filosofe Nancy Rosenblum (2008, *op.cit.*). Zij verdedigt politieke partijen en partijschap (*partisanship*) tegen de 'sound of silence' in haar discipline en merkt op dat partijen 'the orphans of political philosophy' zijn, terwijl zij tegelijk 'the darlings of political science' zijn. Dat laatste mag waar zijn voor de aandacht voor politieke partijen, maar niet per se voor de waardering van politieke partijen. Op juridisch gebied is in Nederland één van de uitzonderingen (de titel zegt het al): J.L.W. Broeksteeg en R. Tinnevelt (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, 2015.
- 55 De parlementair journalist Elout schreef al in 1919: : 'hoe men ook over [het] partijwezen moge oordelen, het is in een parlementair geregeerden Staat, onmisbaar'; C.K. Elout, *Onze politieke partijen*. Amsterdam, 1919 (2e druk), p. 7. De Amerikaanse politicoloog E.E. Schattschneider zou ruim twintig jaar later een vergelijkbare opmerking maken, die tot op de dag van vandaag veelvuldig wordt

geciteerd: ‘The political parties created democracy and modern democracy is unthinkable save in terms of the parties’; E.E. Schattschneider, *Party Government*. New York, 1942, 1.

Zie ook de kabinetsreactie op de voorstellen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel van 26 juni 2019: ‘Het kabinet en de staatscommissie zijn beide van mening dat politieke partijen onmisbaar zijn voor het functioneren van de democratie’, *Kamerstukken I 2018-2019*, 34430 F, p. 11.

documents/1786-1800/the-federalist-papers/the-federalist-51.php); Alexis de Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*. Integrale editie met alle tekstvarianten, Rotterdam, 2011 (oorspronkelijke Franse editie: 1835 en 1840), pp. 272-275.

61 Dit is ook één van de *delegation criteria* van Tucker, 2018, *op.cit*, p. 569.

18

56 Yves Meny, *Imparfaites Démocraties*, Paris, 2019, p. 57.

57 Rosanvallon erkent weliswaar dat partijpolitieke waardenstrijd noodzakelijk blijft voor de democratie, maar legt in zijn werk toch vooral de nadruk op het belang van legitimatie van de democratische rechtsstaat via de tweede pijler (*contre-démocratie*), juist vanwege de door hem geconstateerde *désacralisation de l'élection*.

58 Dit lijkt enigszins op eerdere processen waarbij bepaalde groepen (professionals) er belang bij hebben een bepaald beeld te creëren of in stand te houden dat dienstig is aan hun eigen belangen, bijvoorbeeld omdat zij hierdoor werk/opdrachten krijgen of belangen van hun beroepsgroep/belangengroep makkelijker over het voetlicht krijgen. Zie: Ruud Koole, ‘De markt van kloof en draagvlak’, in: Agnes Gomis (red), *Interactief beleid: Nieuwe impulsen voor communicatie*, Alphen aan den Rijn, 1999, pp. 67-72. De titel is een directe verwijzing naar het boek van Hans Achterhuis over de welzijnssector, *De markt van welzijn en geluk*, Baarn, 1979.

59 Zoals geciteerd bij Peter Mair, 2006, *op.cit.*, p. 27

60 *The Federalist*, no. 51: ‘The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments’ (<http://www.let.rug.nl/usa/>

'HET IS DE SCHULD VAN DE PARTIJ!'

PROF.DR. RUUD A. KOOLE



- 1979 Doctoraal Geschiedenis, Rijksuniversiteit Groningen
1981 *Diplôme d'Etudes Approfondies en Sciences Politiques, Institut d'Etudes Politiques, Parijs*
- 1981-1989 Directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) Rijksuniversiteit Groningen
- 1989-2001 Universitair (hoofd)docent politieke wetenschappen, Universiteit Leiden
- 1992 Promotie (*De opkomst van de moderne kaderpartij: veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*; promotor: prof. dr. H. Daalder)
- 1994-1996 Portefeuillehouder wetenschap en onderzoek Bestuur Faculteit der Sociale Wetenschappen, Universiteit Leiden
- 1999-2011 Lid bestuur Stichting Het Parool, Amsterdam (sedert 2003: Stichting Democratie & Media - SDM)
- 2001-2005, 2007 Voorzitter Partij van de Arbeid
2004-2011 Vice-voorzitter bestuur *Netherlands Institute for Multi-party Democracy* (NIMD), Den Haag
- 2006-2019 Hoogleraar Politicologie, in het bijzonder de Nederlandse Politiek en haar institutionele ontwikkeling, Universiteit Leiden
- 2006-2010 Wetenschappelijk Directeur van het Instituut Politieke Wetenschappen, Universiteit Leiden
- 2010-2014 Voorzitter Raad van Toezicht VARA, Hilversum (lid RvT BNN-VARA 2014-2018)
- 2011-2015, 2019- Lid Eerste Kamer

- 2011-2019 Penvoerend 'trekker' van het interfacultaire onderzoeksprofielingsgebied 'Politieke Legitimiteit' van de Universiteit Leiden.
- 2015-2019 Lid Referendum Commissie (Wet Raadgevend Referendum)
- 2016- Lid Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen
- 2017-2018 Lid Staatscommissie Parlementair Stelsel

Opgeleid als historicus en politicoloog heb ik mij in de wetenschap en daarbuiten steeds bezig gehouden met instituties die van belang zijn voor het functioneren van de democratische rechtsstaat (zie: www.ruudkoole.nl). Buiten de academische wereld kwam dit tot uiting in functies bij organisaties variërend van de gedrukte media (SDM) en audiovisuele media (BNN-VARA) tot politieke partijen (NIMD, PvdA) en het parlementaire stelsel (Eerste Kamer, Staatscommissie).

Binnen mijn academisch onderwijs en onderzoek stond de institutionele ontwikkeling van de Nederlandse politiek centraal. Het functioneren van politieke partijen vormde daarin een belangrijke rode draad. Eerst als student-assistent en later als directeur van het DNPP van de Rijksuniversiteit Groningen en later via mijn promotie en aanstelling aan de Universiteit Leiden heb ik mij veelvuldig bezig gehouden met het fenomeen politieke partijen.

Het verschijnsel politieke partijen is vanaf het ontstaan ervan bekritiseerd en tegelijk spelen politieke partijen in democratieën een zeer belangrijke rol. Deze afscheidsrede gaat over de vraag in hoeverre de - ook in de wetenschap geformuleerde - kritiek steek houdt. De Nederlandse politieke partijen worden daarbij in een internationaal debat geplaatst.



Universiteit
Leiden