



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De moderne kaderpartij: Een discussie

Koole, R.; Hillebrand, R.; Praag jr, Ph. van; Deschouwer, K.; Michels, A.

### Citation

Koole, R., Hillebrand, R., Praag jr, P. van, Deschouwer, K., & Michels, A. (1994). De moderne kaderpartij: Een discussie. *Acta Politica*, 29: 1994(2), 217-233. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450193>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450193>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

- Petty, R.E. en Cacioppo, J.T. (1986), 'The Elaboration Likelihood Model of Persuasion'. In : L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*. New York: Academic Press.
- Pröpper, S. (1993), *De schijn gemeten. Het imago van vier grote politieke partijen: CDA, PvdA, VVD en D'66*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Westerterp, W., Leeuwen, J. van, Wijngaert, L. van de, en Bouwman, H. (1993), 'Kwarta, Q-8 en Q-sort. Het vaststellen van de dimensies van imago's d.m.v. de Q-sort-techniek'. *Corporate Communication Handboek*. p. 2.9.3.1-18.

## Commentaar en discussie

### De moderne kaderpartij, een discussie

Reactie op Hillebrand, Van Praag jr., Deschouwer en Michels

Ruud Koole

Het is altijd bijzonder verheugend wanneer een onlangs gepubliceerd werk serieuze aandacht door middel van besprekingen krijgt, zeker wanneer deze een waarderende toonzetting hebben. Dat mijn proefschrift *De opkomst van de moderne kaderpartij* over de veranderende partijorganisaties in Nederland (1960-1990) deze eer ten deel viel, is echter niet de reden om in te gaan op enkele kritiekpunten in drie verschillende besprekingsartikelen. Net zoals de historicus Geyl van de historische discipline zei dat het een 'discussie zonder eind' is, geldt voor de politieke wetenschap dat een gedachtenwisseling tussen vakgenoten over het functioneren van een essentiële actor in het politieke stelsel tot de kern van het academisch bedrijf behoort. Vandaar deze reactie.

Deze reactie gaat in op commentaren van Ron Hillebrand, Philip van Praag, Kris Deschouwer en Ank Michels, zoals die het afgelopen jaar in verschillende publikaties (waaronder *Acta Politica*) zijn verschenen.<sup>1</sup> Voorop zij vermeld dat ik deze commentaren zeer waardeer, al kan ik mij – zoals zal blijken – er niet altijd in vinden. Afgezien van kanttekeningen bij enkele details, gaan zij alle vier vooral in op het concept van de moderne kaderpartij, waarbij Hillebrand de nadruk legt op de vraag of een moderne kaderpartij in de praktijk kan bestaan, Van Praag zich met name afvraagt of ik de problemen van de huidige partijen niet onderschat, terwijl Deschouwer en Michels vooral de methodologische status van dit type bezien.

Hillebrand concludeert 'dat de moderne kaderpartij in de praktijk niet levensvatbaar lijkt te zijn'. Zijn redenering is de volgende. Een belangrijk kenmerk van de moderne kaderpartij is de interne partijdemocratie. Tegelijkertijd echter is een dergelijke partij sterk op kiezers gericht. Maar, zo vraagt Hillebrand zich af, kunnen politieke vertegenwoordigers zich wel primair op de kiezers richten als zij tevens een verantwoordingsplicht hebben tegenover de leden? Hij beantwoordt die vraag negatief. Wanneer zich een verschil van inzicht tussen de politieke vertegenwoordigers en de partijleden voordoet, zijn er zijns inziens twee oplossingen. Ofwel de vertegenwoordigi-

gers schikken zich in het oordeel van de ledenorganisatie: dan 'zegeviert de interne partijdemocratie'. Ofwel de leden schikken zich in het oordeel van de gekozen vertegenwoordigers: 'in dat geval is er echter niet werkelijk sprake van een democratische partijstructuur'. Even verderop in zijn bespeking spreekt hij opnieuw over een 'werkelijk democratisch georganiseerde ledenorganisatie'. Zonder dat zij nader gespecificeerd wordt, geeft een dergelijke omschrijving aan dat Hillebrand een nogal beperkte opvatting van democratie hanteert. Want wat is een 'werkelijke' democratie? Kennelijk kan dat voor Hillebrand slechts een directe democratie zijn of een representatieve democratie met bindend mandaat. Zodra bij een verschil van opvatting de vertegenwoordiger niet het oordeel volgt van zijn achterban (in dit geval: de partijleden), is er volgens Hillebrand geen sprake van 'werkelijke' democratie. Het Nederlandse parlementaire stelsel, bijvoorbeeld, zou – zo gereceneerd waarschijnlijk niet democratisch mogen worden genoemd.

Een dergelijke opvatting over democratie is legitiem, maar het is er slechts één. Men hoeft niet aan publikaties van Robert Dahl en Hannah Pitkin te refereren of terug te vallen op de klassieke studie van W.A. Bonger om te weten dat er andere opvattingen mogelijk zijn. Ik heb geschreven dat in een moderne kaderpartij de partijtop weliswaar domineert, maar een duidelijke verantwoordingsplicht heeft naar het partijkader en dat vooral de interne partijdemocratie de moderne kaderpartij onderscheidt van de oude negentiende-eeuwse kaderpartij en van *catch-all* en 'electoraal-professionele' typen. Daarbij heb ik niet gezegd dat zoiets als een intern bindend mandaat of directe democratie de enige en beslissende criteria zijn om van interne democratie te kunnen spreken. Integendeel. Ik laat uitdrukkelijk de mogelijkheid open van een interne partijdemocratie, waarin de partijtop besluiten neemt die afwijken van de opvatting van de meerderheid van het kader of van de leden, op voorwaarde dat de leden van de partijtop voor die besluiten verantwoording afleggen en uiteindelijk vanwege die besluiten desnoods tot aftreden kunnen worden gedwongen, danwel het partijlidmaatschap ontnomen kunnen worden. En wat ik heb aangetoond in mijn boek is dat de verantwoordingsplicht van de partijtop jegens het kader sinds de jaren vijftig aanmerkelijk is toegenomen. Recente ontwikkelingen naar centralisatie van met name kandidaatstellingsprocessen in vooral de PvdA en de VVD doen aan die algemene observatie niets af.

Maar bestaat er dan geen spanningsveld tussen de electorale gerichtheid van de partij en de interne partijdemocratie? Jazeker. Het spanningsveld, dat Hillebrand terecht opmerkt, is echter een kenmerk van de moderne kaderpartij, heb ik gesteld. Het maakt deze partijen kwetsbaar. Net zoals elke democratie kwetsbaar is. Democratie houdt echter niet *per se* in dat er sprake moet zijn van een volkomen overeenstemming van opvatting tussen elite en basis; het gaat in een democratie ook over de wijze waarop verschillende op-

vattingen (tussen elites en tussen elite en massa) naast elkaar kunnen bestaan, waarbij *uiteindelijk* (niet *a priori*) 'het volk' zijn leiders naar huis moet kunnen sturen. Natuurlijk, men kan stellen dat deze opvatting tamelijk elitair is, maar dat is niet zonder meer strijdig met democratie (zie nogmaals Bonger). Waar ook ik van mening ben dat 'het volk' – juist om de partijen onder een gezonde druk van buitenaf te houden – in de huidige parlementaire democratie meer middelen tot beïnvloeding ter beschikking zouden moeten staan dan slechts de mogelijkheid eens in de vier jaar een stem op een kandidatenlijst uit te brengen (dus naast deelname aan verkiezingen en het partijlidmaatschap zouden bijvoorbeeld burgemeesters rechtstreeks kunnen worden verkozen en zou een correctief wetgevingsreferendum kunnen worden ingevoerd), meen ik dat men directe democratie – mede gezien de grondwettelijk vastgelegde organisatievrijheid – niet als algemene eis aan partijen kan stellen. De ene partij zal wel plebiscitaire elementen in haar structuur opnemen, de andere niet. De eerste mag men volgens een bepaalde opvatting democratischer vinden dan de laatste, het ontbreekt de laatste daarmee nog niet aan partijdemocratie. Integendeel, zou ik bijna zeggen. In mijn boek geef ik het voorbeeld van het rumoerige D66-congres in de zomer van 1982. Doordat elk lid het recht van spreken bezit op een D66-congres, werd destijds het congres getraceerd op vele toespraken van de partijelite, die immers ook 'gewone' leden zijn. Directe democratie leidde toen tot een grotere invloed van de partijtop dan in een representatief systeem, waarbij de spreektijd tussen partijtop en afgevaardigden van de afdelingen is verdeeld, mogelijk zou zijn geweest.

Moderne kaderpartijen zijn intern democratisch georganiseerd en tevens extern electoraal gericht. De vraag of zij 'levensvatbaar' zijn, is niet relevant. Zij bestaan op dit moment in Nederland. Het begrip 'moderne kaderpartij' is geen normatief model, maar een algemene typering van de huidige grotere Nederlandse partijen op grond van een aantal kenmerken. Die kenmerken zijn geen voorwaarden voor hun 'succes', zoals Van Praag suggereert (wellicht zouden zij zonder interne partijdemocratie electoraal succesvoller kunnen zijn), noch zijn het 'wenselijke eigenschappen', zoals Hillebrand oppert. Het zijn kenmerken. Het is mogelijk dat de moderne kaderpartij slechts een kortstondig (overgangs)verschijnsel is. Dus niet de 'levensvatbaarheid', maar de levensduur is wellicht interessant, hoewel daar slechts over gespeculeerd kan worden. Terecht merkt Van Praag op dat ik over de toekomst van de moderne kaderpartij niet zonder meer optimistisch ben, maar een ontwikkeling in de richting van een 'ondemocratische, volledig van de maatschappij geïsoleerde en door technocraten overheerste semi-staatsinstellingen' acht ik niet onontkoombaar. Het eerder geconstateerde spanningsveld tussen interne democratie en externe electorale gerichtheid

zou wel eens dienstig kunnen zijn aan de gevoeligheid van de moderne kaderpartij voor maatschappelijke ontwikkelingen en daarmee haar levensduur als type kunnen verlengen. Een individuele partij kan verdwijnen, maar daarmee verdwijnt nog niet het algemene type. Maar, zoals gezegd, dit is vooral een kwestie van speculeren.

Van Praag vraagt daarnaast aandacht voor het debat over de neergang van partijen. Met mij wijst hij de functionalistische stelling af dat het verlies van één of meer functies door partijen zonder meer betekent dat er sprake is van verval van partijen. Maar Van Praag vraagt zich af of ik daarmee de huidige problemen van partijen niet onderschat. Hij is het bijvoorbeeld oneens met het idee dat de kritiek op het slecht functioneren van de recruteringsfunctie gepareerd kan worden met het argument dat de kwaliteit van gekozen vertegenwoordigers niet objectief is vast te stellen. Met dat idee ben ik het echter ook oneens; ik heb het dan ook niet in mijn boek naar voren gebracht. Sterker, ik heb verschillende malen de interne gerichtheid van partijen bij het selecteren van kandidaten en het eenzijdige resultaat van die selectie geheld. Wat ik wel heb beweerd is dat een verslechtering van de kwaliteit van gekozen vertegenwoordigers niet objectief is vast te stellen. Kritiek op die kwaliteit kwam vroeger evenzeer voor als vandaag de dag. Dat neemt niet weg dat die kritiek bestaat en dat de perceptie van (een achteruitgang in) kwaliteit in de politiek van een zeker belang is, voor de partijen en voor de legitimiteit van het politieke bestel als geheel. Dát ben ik met Van Praag van harte eens.

Of 'het ontbreken van consistente partijprogramma's en herkenbare partijvisies' de legitimiteit van veel besluiten dreigt aan te tasten, zoals Van Praag beweert, weet ik nog zo net niet. De kwestie van de legitimiteit van het politieke stelsel is zeer belangrijk, en bepaalt mogelijk een groot deel van het publieke debat en de academische onderzoekagenda de komende jaren. Of er sprake is een 'legitimiteitscrisis' is op zijn minst kwestieus;<sup>2</sup> en als er al een crisis zou zijn dan is het de vraag of 'het ontbreken van consistente partijprogramma's en herkenbare partijvisies' daarvan een belangrijke oorzaak is. Men zou immers ook kunnen beredeneren dat het opgeven van de pretentie dat samenhangende allesomvattende programma's überhaupt mogelijk zijn, frustratie in de toekomst en daarmee een mogelijke bron van legitimiteitsverval voorkomt. Wel heb ik in de epiloog van mijn boek gepleit voor meer contrasterende partijvisies, een gematigde vorm van polarisatie. Kiezers moeten iets te kiezen hebben.

Afgezien daarvan suggereert Van Praag in zijn commentaar een aantal oorzakelijk verbanden als vaststaande gegevens, terwijl zij op zijn hoogst hypothetisch zijn er derhalve toetsing behoeven. Bijvoorbeeld: 'Grote groepen uit de achterban van een partij kunnen zich met enige regelmaat niet herkennen in de besluiten van een partij, maar hebben geen of weinig moge-

lijkheden invloed uit te oefenen... Op dit punt is er sprake van een niet langer overtuigend vervullen van de aggregatiefunctie door de gekozen vertegenwoordigers van politieke partijen'. Dit roept enkele vragen op.

'Grote groepen uit de achterban kunnen zich niet herkennen...'? Ja, bij de PvdA is dit recent gebleken, maar geldt deze uitspraak in zijn algemeenheid ook voor andere partijen?

'Geen of weinig mogelijkheden...'? Partijleden kunnen nog steeds actief worden en in de partij invloed proberen uit te oefenen. Mogelijkheden zijn er – al zijn er zeker verbeteringen mogelijk –, maar alternatieve mogelijkheden om de (vrije) tijd te besteden zijn er ook (van actiegroepen tot een tweede vakantie in Spanje). Het bijzonder PvdA-congres aan het eind van de 'WAO-zomer' van 1991 is een voorbeeld van gebruik van interne beïnvloedingskanalen. Zeker, niet iedereen kreeg zijn zin en Kok zette het congres onder druk. Maar het congres ging in overgrote mate achter Kok staan, terwijl het in beginsel de mogelijkheid had zijn afkeuring uit te spreken. Zeker, de partijtop oefende druk uit, maar daar is niets ondemocratisch aan. Net als Hillebrand lijkt Van Praag uit te gaan van een zeer beperkte democratie-opvatting. Dat mag, maar – zoals gezegd – het is slechts één mogelijke opvatting. Ook in een democratie zijn er verliezers; dat is echter niet zonder meer ondemocratisch. Bovendien kan toch moeilijk worden volgehouden dat partijleden in D66 geen mogelijkheden hebben zich uit te spreken of dat – om een ander voorbeeld te noemen – regionale belangen geen kans krijgen in de VVD. Tenslotte: er zijn ook vroeger klachten over te weinig mogelijkheden geweest. Zo uitte Nieuw Links in de PvdA de klacht dat 'de kanalen verstopt' waren, maar waarschijnlijk heeft nog nooit een groep zo snel de macht in een partij weten te veroveren als Nieuw Links, ondanks de veronderstelde 'verstopte kanalen'.

'Niet langer overtuigend vervullen van de aggregatiefunctie...'? Ook hier ontbreken historisch adequate gegevens. Was het vroeger echt beter? In mijn boek noem ik de voorbeelden van het beginselprogramma van de SDAP, dat als 'een amalgaam van fabianisme, darwinisme en marxisme' is getypeerd, en van het verkiezingsprogramma van de KVP in de jaren vijftig, waarin een onderzoekscommissie destijds gebrek aan 'onderlinge samenhang' waarnam. Nogmaals, er is zeker kritiek op de huidige partijen mogelijk. Maar men moet het zonder nader onderzoek niet voorstellen alsof het vroeger allemaal beter was. Anders dan destijds is het in sommige opzichten zeker. Dát heb ik in mijn boek proberen aan te tonen.

Een en ander neemt niet weg dat het belangrijk is de mogelijke bronnen en vormen van politiek onbehagen op het spoor te komen. Die interesse deel ik met Van Praag. Maar dan zou de aandacht niet alleen op politieke actoren als regering, parlement en partijen gericht moeten worden, maar evenzeer op de rol van belangengroepen en de media in het oproepen of

ventileren van dat onbehagen, en op de houdingen van de 'burgers' zelf. Er zit wellicht heel wat *blame avoiding* gedrag in de opstelling van die belangengroepen, media en burgers.

Deschouwer besteedt in zijn bespreking vooral aandacht aan de methodologische status van het type van de moderne kaderpartij. De grote heuristische waarde van het type is zijn kracht, aldus Deschouwer, maar de operationalisering levert enkele problemen op. Verschillen tussen partijen komen onvoldoende uit de verf; en 'het blijvend combineren van het globale type en van de variabelen waaruit het is samengesteld' acht hij 'kwetsbaar'. Ik kan me Deschouwer's kritiek indenken. Hij heeft gelijk als hij opmerkt dat aan het eind van het boek de verschillen tussen de huidige partijen weinig worden belicht. Dat had misschien meer gemogen. Wel is het zo dat ik in de voorgaande hoofdstukken over de diverse thema's (van lidmaatschap, via kandidaatstelling tot campagnevoering) steeds aan het eind de partijen wel vergelijk. In het slothoofdstuk, waarin ik de term 'moderne kaderpartij' introduceer, ligt de nadruk op wat de gezamenlijke kenmerken van de partijen zijn. Het is dus niet zo dat ik aan het begin van mijn boek een typologie ontwikkel, waarvan ik vervolgens in verschillende hoofdstukken de meetbare variabelen aan een toetsing onderwerp. Wat ik heb gedaan is de grotere Nederlandse partijen op onderdelen aan een historische analyse te onderwerpen, met in het achterhoofd bestaande typologieën van met name Duverger, Kirchheimer en Panebianco. Bewust heb ik me niet uitsluitend tot de door hen gesuggereerde variabelen beperkt. Mijn inziens zouden dan belangrijke aspecten van het functioneren van politieke partijen (zoals de wettelijke status of de interne partijdemocratie) niet of onvoldoende belicht zijn geworden. Aan het eind van het boek zie ik vervolgens of op basis van deze historische analyses op onderdelen iets zinnigs kan worden gezegd over het (gewijzigde) karakter van de partijen in het algemeen. Mijn doel was in dit opzicht aldus bescheidener dan de streng-methodische aanpak van Deschouwer, die zeker ook de moeite waard is ondernomen te worden. Mijn conclusie was dat de termen *catch-all* partij of 'electoraal-professionele' partij de huidige Nederlandse partijen niet goed kenschetsen. Om niet een volledig nieuwe term te introduceren heb ik er voor gekozen de term kaderpartij te gebruiken, zij het in een moderne variant, waarvan ik de globale kenmerken heb opgesomd.

De 'moderne kaderpartij' is een typering van de huidige grotere Nederlandse politieke partijen. Het is dus geen ideaaltype dat de werkelijkheid reduceert 'door een reeks variabelen samen te nemen en deze theoretisch een extreme waarde toe te kennen', zoals Deschouwer het uitdrukt. Of het type van de moderne kaderpartij zich laat herformuleren tot een ideaaltype, is een interessante gedachte. Maar misschien kan men ook zonder een dergelijk

ideaaltype nagaan of partijen in het buitenland aan kenmerken van het empirische type van de moderne kaderpartij voldoen. De combinatie van electorale gerichtheid en een interne democratie, om bij deze twee kenmerken te blijven, zou – ondanks de spanning die er tussen bestaat – in de naaste toekomst wel eens vaker kunnen voorkomen dan nu het geval is. De televisie en het fenomeen van de zwevende kiezers zullen partijen blijven dwingen in hoge mate electoraal gericht te zijn, maar de discussie over politieke legitimiteit die in vele landen steeds vaker gevoerd wordt, dwingt partijen waarschijnlijk om serieuzer met hun interne partijdemocratie om te gaan dan zij gewend waren.

De kritiek van Michels is vergelijkbaar met die van Deschouwer, zij dat de laatste wat meer oog heeft voor de mogelijkheid van andere benaderingen in de politicologie dan uitsluitend de streng hypothetisch-deductische methode die Michels kennelijk verlangt. Mijn verweer tegen deze methodische eis volgt echter de zelfde lijnen als mijn reactie op Deschouwer's commentaar. Daarom zal ik dat verweer hier niet herhalen. Wel veroorloof ik mij op te merken dat haar sympathieke slotopmerking 'dat de historicus Koole te sterk is geweest voor de politicoloog Koole' een erg eenzijdige visie op de politieke wetenschap verraadt, omdat kennelijk alleen nomothetische benaderingen en niet bijvoorbeeld ook historisch-analytische benaderingen deel zouden uitmaken van het politicologisch apparaat, *quod non*. Ik hoef niet terug te vallen op de uitspraak van Sir Seeley aan het eind van de vorig eeuw dat 'to lecture on political science is to lecture on history' (geciteerd door Hoogerwerf in hetzelfde nummer van *Acta Politica*), om staande te kunnen houden dat de historisch-beschrijvende analyse van politieke instituties als politieke partijen een geaccepteerde en erkende methode in het politicologisch onderzoek was en nog steeds is. Evenmin heb ik een verwijzing nodig naar het 'historical institutionalism', zoals dat de laatste jaren sterk naar voren is gekomen in de Amerikaanse politieke wetenschap (men denke bijvoorbeeld aan het werk van Theda Skocpol) om vol te houden dat de historische methode ook (en zelfs steeds meer) geaccepteerd is in de politicologie.

Natuurlijk heb ook ik geprobeerd aansluiting te zoeken bij het debat over veranderende politieke partijen. Vanuit verschillende benaderingen moet men mijns inziens aan dat debat deel kunnen nemen, al was het maar om de 'uneasy separateness' tegen te gaan die Gabriel Almond waarneemt in de discipline, waarin 'the various schools and sects of political science now sit at separate tables'.<sup>3</sup> In de inleiding van mijn boek is aan dat debat wel degelijk nadrukkelijk aan gerefereerd. Dat ik de theorieën van bijvoorbeeld Kirchheimer en Panebianco, die ik daar overigens wel degelijk noem, pas uitvoeriger aan het slot van mijn boek behandel, komt doordat ik er bewust voor heb gekozen om bij de analyse van partij-organisatorische veranderingen in Nederland mij niet te laten opsluiten in dergelijke theorieën en modellen. Dat

dat tot een meer historische benadering heeft geleid, moge niet verbazen. Mijns inziens belangrijke aspecten, zoals de hierboven reeds genoemde wettelijke positie van partijen (en in het verlengde hiervan de overheidssubsidiëring van partijen), zouden anders onderbelicht zijn geraakt. Het leek mij waardevol en zinvol om *na* de historische analyse op basis van het aangedragen materiaal iets te zeggen over die theorieën, voor zover die gaan over partijorganisaties. Kirchheimer's *catch-all party* is vooral bekend door het kenmerk van een 'drastische reductie van de ideologische bagage'. Maar de meeste andere kenmerken die Kirchheimer noemt zijn van organisatorische aard. En daarop ligt, gezien het onderwerp van mijn boek, de nadruk. Aan het eind van mijn boek ga ik voor de volledigheid toch kort op het aspect van de ideologie in, maar ik baseer mij daar uitdrukkelijk op secundaire literatuur en pretendeer ook niet daar onderzoek naar gedaan te hebben. Het is dan wat flauw om juist de behandeling van dat kenmerk als typerend voor mijn boek te presenteren. Ik had meer gehad aan commentaar op mijn analyse van de *organisatorische* kenmerken van een *catch-all* partij.

Ten slotte stelt Michels dat de Nederlandse partijen anno 1990 net zo goed moderne *catch-all* partijen of moderne massapartijen genoemd zouden kunnen worden. Zij voert daarbij als argument aan dat niet alle partijen een teruglopend ledental hebben gekend. Zonder in een semantische discussie te willen vervallen – en met alle respect – moet ik dit toch zeggen dat haar stelling in strijd met de feiten is. Ik noem als een van de kenmerken van een moderne kaderpartij de lage organisatiegraad. En die is de laatste drie decennia sterk gedaald, zodanig dat de gemiddelde organisatiegraad in Nederland nu het laagst is van alle (onderzochte) Westeuropese landen. Dat het ledental van de VVD in 1990 hoger was dan in 1960 doet daar niets aan af. De organisatiegraad van die partij is niet noemenswaardig toegenomen en was al laag in 1960, toen de partij nog sterk een *dub*-karakter bezat. De VVD heeft hoogstens in organisatorisch opzicht de andere partijen ingehaald, maar dat lag evenzeer aan de numerieke achteruitgang van de andere partijen als aan de beperkte groei van de VVD. Men noemt D66 toch ook niet een (moderne) *massapartij*, omdat deze partij van nul leden is gegroeid tot bijna tienduizend in 1989, terwijl dat jaar de organisatiegraad slechts 1,4% bedroeg: het laagst van alle partijen?! Ook het CDA nu heeft een veel lagere organisatiegraad en een veel lager ledental dan de drie moederpartijen eerder, in tegenstelling tot wat Michels beweert. Het begrip 'moderne massapartij' is daarom in de Nederlandse situatie geen correcte aanduiding (wellicht eerder in België, zoals Deschouwer elders heeft opgemerkt). De term 'moderne *catch-all party*', die Michels suggereert is een pleonasme en verdwijnt hopelijk gelijk weer uit de discussie over veranderende politieke partijen. Een discussie die hopelijk wordt voortgezet, ook in Nederland. Wat dat betreft ben ik de besprekers van mijn boek erkentelijk voor hun commentaar.

### Noten

1. Ron Hillebrand, 'Politieke partijen in een veranderend politiek bestel', *Acta Politica* XXVIII/3, juli 1993, pp. 375-398; Philip van Praag jr., 'Heeft de politieke partij nog toekomst?', *Socialisme & Democratie*, no. 10, 1993, pp. 440-449; Kris Deschouwer, 'De teloorgang van de *Catch-all* partij; een bespreking', in: *Jaarboek 1992 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen: DNPP, 1993, pp. 230-238; A.M.B. Michels, bespreking, *Acta Politica* XXIX/1, januari 1994, pp. 92-95. De twee eerstgenoemde besprekingen gaan ook in op andere publikaties.

2. Zie o.m. J. W. van Deth, 'De permanente crises in de Nederlandse politiek', *Acta Politica* XXVIII/3, juli 1993, pp. 251-271.

3. Gabriel Almond, 'Separate Tables: Schools and Sects in Political Science', *Political Science*, Fall 1988.

### Repliek: De moderne kaderpartij, illusie of werkelijkheid?

R. Hillebrand

Kan een politieke partij een sterke electorale gerichtheid combineren met interne partijdemocratie? Zonder daarbij een beperkte opvatting van het begrip democratie te hanteren, meen ik deze vraag ontkennend te kunnen beantwoorden. Waar ik in mijn beschouwing over de *moderne kaderpartij* heb gesproken over een 'democratische partijstructuur', of over een 'werkelijk democratisch georganiseerde ledenorganisatie', doelde ik niet primair op een politieke partij die wordt gekenmerkt door directe democratie of door representatieve democratie met bindend mandaat, als wel op een politieke partij waarvan de leden *in de praktijk* daadwerkelijk zeggenschap uitoefenen over onder andere de politieke koers van de partij en de selectie van haar volksvertegenwoordigers. Het door Koole genoemde criterium dat de leden hun leiders uiteindelijk naar huis moeten *kunnen* sturen is daarbij relevant, maar weinig betekenisvol indien dit criterium slechts wordt afgemeten aan hetgeen hierover in de partijreglementen is bepaald. Hoewel het begrijpelijk is dat Koole, gezien het historisch-vergelijkende karakter van zijn onderzoek, sterk de nadruk legt op institutionele veranderingsprocessen in partijen, vormt de constatering dat de leden van politieke partijen heden ten dage ruime formele bevoegdheden hebben onvoldoende grond voor de conclusie dat partijen democratische organisaties zijn. In mijn artikel noemde ik reeds de kloof tussen de formele *mogelijkheden* tot beïnvloeding en de feitelijke invloed van partijleden op zowel de opstelling van verkiezingsprogramma's als de totstandkoming van kandidatenlijsten, maar een ander concreet voorbeeld moge dit verder verduidelijken. Zowel bij de WAO-kwestie als bij de recente discussie over de AOW was er sprake van een duidelijk me-

ningsverschil tussen de politiek leiders van respectievelijk de PvdA en het CDA en (grote delen van) hun partijachterban. In beide kwesties was de politiek leider niet bereid de partijachterban tegemoet te komen. Dat CDA-leider Brinkman uiteindelijk wel terugkwam op zijn standpunt inzake de AOW werd vooral ingegeven door vermeend electoraal verlies. In beide gevallen had de partijachterban formeel de mogelijkheid aan het eigen standpunt vast te houden en daarmee impliciet het vertrouwen in de politiek leider op te zeggen. Kan men echter spreken van een werkelijk democratische partijorganisatie indien het in de praktijk politieke zelfmoord vereist om het democratisch recht te behalen?

Nu kan men terecht stellen dat een dergelijk dilemma, zoals door bijvoorbeeld R. Michels overtuigend is beargumenteerd, inherent is aan elke vorm van vertegenwoordigende democratie in politieke partijen. Mijn kritiek op het concept van de *moderne kaderpartij* is echter nu juist dat dit dilemma zich vaker en sterker voordoet naarmate een politieke partij een sterkere electorale gerichtheid ontwikkelt. In een tijd waarin de partijorganisatie minder noodzakelijk is voor de communicatie met de kiezers, waarin de ideologische grondslag van partijen minder richtinggevend is voor de politieke koers of de ideologische verschillen tussen partijen op zijn minst minder groot geworden zijn, waarin het aantal zwevende kiezers een enorme groei heeft doorgemaakt waardoor partijen steeds minder zeker zijn van hun positie en waarin de politieke vraagstukken steeds complexer zijn geworden, ligt een verschuiving van het zwaartepunt van de interne besluitvorming omtrent de politieke koers van de partij in de richting van de gekozen vertegenwoordigers, de politiek leider in het bijzonder, voor de hand. Koole noemt het overwicht van de partijtop, en dan met name van de gekozen vertegenwoordigers, expliciet als een van de kenmerken van de moderne kaderpartij, de partij die inspeelt op de veranderde maatschappelijke omstandigheden. Een dergelijk overwicht vertaalt zich echter in een afnemende rol van de partijachterban, alle formele bevoegdheden ten spijt. De recente besluitvorming over zowel het verkiezingsprogramma als de kandidatenlijst voor de Tweede Kamerverkiezingen in de PvdA en andere partijen getuigt van een ontwikkeling in die richting, maar het zou te ver voeren om daar in dit kader uitgebreid bij stil te staan.

Nu stelt Koole, in navolging van Bongers die hij tweemaal aanhaalt, dat dergelijke verhoudingen niet strijdig zijn met de democratie. Als men Bongers op dit punt echter volledig volgt kan toch moeilijk nog van een *moderne kaderpartij* gesproken worden. De aanduiding *modern* immers was nu juist bedoeld om het zogenaamd democratische karakter van de huidige partijen te benadrukken in contrast tot hun voorlopers. Welk label men ook plakt op de interne organisatie van partijen – en nergens is bepaald dat die organisatie democratisch moet zijn – zal een afnemende invloed of inbreng van partijle-

den naar mijn overtuiging op termijn belangrijke consequenties hebben voor die organisatie. Met het verdwijnen van mogelijkheden tot invloedsoefening verdwijnt tevens een belangrijke prikkel voor het partijlidmaatschap. Een partij met een sterke electorale gerichtheid zal zich bovendien verder professionaliseren. In verschillende partijen is een dergelijke tendens waarneembaar. Voor een goede campagne wordt de inzet van vrijwilligers steeds minder belangrijk en headhunters worden op pad gestuurd om, vooral buiten de partijkaders, politiek talent voor de kandidatenlijst op te sporen. Hoe belangrijk dergelijke ontwikkelingen voor een partij ook mogen zijn, op termijn bestaat het gevaar dat het partijlidmaatschap, behalve voor de financiën van de partij, weinig nut meer heeft. Waarom zou iemand met politieke ambitie nog langer actief worden in een partij als hij of zij via andere maatschappelijke organisaties ook hoog op de kandidatenlijst kan komen? Gevreesd moet dus worden dat een electoraal-professionele oriëntatie zich niet laat verenigen met een hechte ledenorganisatie, ook niet in afgeslankte vorm.

In mijn kritiek op het concept van de moderne kaderpartij vormt de afnemende invloed van de individuele partijleden slechts één element. Minstens zo belangrijk is dat een sterke electorale gerichtheid en de daarmee gepaard gaande personalisering van het politiek leiderschap tot een verschuiving in de verhoudingen in de driehoeksrelatie kiezer-gekozenen-partij zal leiden. Niet alleen de individuele leden aan de basis van de partij boeten aan invloed in, ook de door hen gekozen partijfunctionarissen verliezen in belangrijke mate hun greep op de gekozen vertegenwoordigers. Een dergelijke verschuiving wordt ook door Koole signaleerd. Zoals ik in mijn eerdere artikel heb beschreven zag de Commissie-Van Thijn een gedetailleerd verkiezingsprogramma als noodzakelijk contract tussen de kiezers, de partij en de gekozen vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers werden door de kiezers op dit door de partij opgestelde contract gekozen. Gedurende de rit was het de taak van de partij er voor te zorgen dat de vertegenwoordigers zich aan het contract zouden houden. Afwijking daarvan was slechts toegestaan met toestemming van de partij. In het concept van de moderne kaderpartij, en de invulling die daaraan thans concreet binnen enkele partijen wordt gegeven, past geen gedetailleerd programma als bindend mandaat voor de gekozen vertegenwoordigers. Nu zijn er tal van redenen te geven waarom de door de Commissie-Van Thijn voorgestelde constructie, met zijn bindend mandaat, onwenselijk of praktisch onuitvoerbaar is, het feit blijft dat de partijorganisatie als geheel een vrij ondergeschikte positie inneemt in het concept van de moderne kaderpartij. Op termijn kan dit leiden tot afname van de ideologische fundering van het Nederlandse politieke bestel. Ik kan geen andere conclusie trekken dan dat er binnen Nederlandse politieke partijen, als gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, een tendens

waarneembaar is in de richting van een electoraal professionele partij zoals Panebianco die beschrijft. In dergelijke partijen heeft de partijorganisatie steeds minder betekenis en dat zal naar verwachting op termijn onmiskenbare gevolgen hebben voor het Nederlandse politieke bestel.

### Repliek: Koole vergeet de perceptie van de kiezers

Philip van Praag jr.

Koole heeft een boeiend en waardevol boek geschreven maar over zijn visie op de moderne kaderpartij is het laatste woord nog niet gewisseld. Koole geeft vijf kenmerken van de huidige politieke partijen in Nederland en acht die kenmerken karakteristiek voor de moderne kaderpartij. Hij laat het echter niet daarbij. Zijn epiloog draagt niet voor niets de titel 'De toekomst van de Nederlandse politieke partijen'. Koole onderkent daarin wel een aantal problemen, maar is te optimistisch als het gaat om twee kernfuncties van politieke partijen: de recruitering van kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen en de aggregatiefunctie. Dit zijn twee functies die, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de socialisatiefunctie, niet probleemloos door andere politieke actoren kunnen worden overgenomen.

Centraal punt in mijn kritiek is dat Koole het oordeel van de burgers over de wijze waarop partijen hun functies uitoefenen grotendeels buiten beschouwing laat. Zijn analyse is in het laatste hoofdstuk te eenzijdig gericht op het intern functioneren van partijen. Deze eenzijdigheid blijkt opnieuw uit sommige argumenten die hij hier geeft. Op pagina 398 van zijn studie stelt Koole: 'Men zou kunnen stellen dat partijen de rekruterings- en selectiefunctie steeds minder goed vervullen, omdat de kwaliteit van de politieke elite (kamerleden en andere publieke functionarissen) daalt. Die kwaliteit is evenwel niet vast te stellen.' Waarom mijn samenvatting ('Koole pareert deze kritiek op het slecht functioneren van de rekruteringsfunctie met het argument dat de kwaliteit van gekozen vertegenwoordigers niet objectief is vast te stellen') niet zou deugen ontgaat mij. Het niet objectief kunnen vaststellen van 'een verslechtering van kwaliteit van kandidaten' hangt ten nauwste samen met de onmogelijkheid 'kwaliteit' objectief vast te stellen. Het doet me echter deugd dat Koole op dit punt het belang van perceptie van de kiezers op de kwaliteit van de politiek onderschrijft.

Ten aanzien van de aggregatiefunctie doet hij dat echter geenszins. In zijn betoog zitten enkele opvallende punten. Als ik spreek over 'grote groepen uit de achterban van een partij' doel ik op de kiezers; ik verwijs daarbij expliciet naar het eens in de vier jaar mogen stemmen. Koole denkt, opvallend genoeg, aan partijleden en verwijst naar het WAO-debat in de PvdA. Dat

lijkt sterk op de reactie van veel partijpolitici op kritiek van ontevreden kiezers: als je invloed wil hebben moet je lid worden van een partij. De problemen komen echter niet voort uit de verstopte kanalen binnen partijen, maar ontstaan doordat kiezers op andere wijze invloed willen uitoefenen dan via een partij. Het gaat om de negatieve perceptie van partijen door veel kiezers. De dalende ledenaantallen, door Koole uitgebreid gedocumenteerd, zijn daar het overtuigende bewijs van.

Verder stelt Koole dat ik de stelling dat partijen de aggregatiefunctie niet langer overtuigend vervullen niet met adequate historische gegevens onderbouw. Vroeger waren de programma's niet beter, zie het SDAP-beginselfprogramma van 1937, aldus Koole. Ongetwijfeld juist, op dit punt deel ik de afkeer van Koole van de idealisering van het verleden, maar dat is niet het punt. In het verleden kostte het partijen veelal weinig moeite om leden en kiezers te overtuigen van de juistheid van de belangenafweging die ten grondslag lag aan concrete besluiten. De voorbeelden van onomstreden besluiten liggen voor het oprapen: de enorme uitbreiding van de Rotterdamse haven ten koste van natuurgebieden, het besluit in de jaren vijftig om kernwapens in Nederland te stationeren en de bouw van twee kerncentrales. Het gedrag van partijen voldeed aan de verwachting van de kiezers. Partijprogramma's en een herkenbare visie droegen bij aan de vorming van deze verwachtingen. Tegenwoordig doen programma's dat veel minder. Van belang is dat partijen de aggregatiefunctie slecht vervullen doordat de kiezers en de leden zijn veranderd: zij accepteren veel minder dan vroeger besluiten van politici. De partijen hebben daar tot nu toe geen adequaat antwoord op. Het relativeren van het slecht functioneren van de huidige partijen door ze te vergelijken met situaties uit het verleden en het buiten beschouwing laten van de veranderde opvattingen van de kiezers leidt tot een onderschatting van de problemen waar de huidige partijen mee worstelen.

Een laatste punt. In *Socialisme en Democratie* stel ik dat het slecht vervullen van de aggregatiefunctie de legitimiteit van besluiten aantast. Het ontgaat Koole dat ik er bewust voor kies niet te spreken over de legitimiteit van het stelsel of over een legitimiteitscrisis. Elders heb ik samen met Van der Eijk betoogd dat bij een analyse van de veranderende relatie tussen 'burger en politiek' het zeer zinnig is de klassieke driedeling van Easton aan te houden: steun voor het systeem, steun voor de gezagsdragers en steun voor concrete besluiten.<sup>1</sup> De term legitimiteitscrisis is zeker niet van toepassing op het huidige Nederlandse politieke systeem.

In dat hoofdstuk betogen Van der Eijk en schrijver dezes ook dat kiezers zich niet afkeren van de politiek maar wel (gedeeltelijk) van de partijpolitiek. Veel kiezers willen op een instrumentele manier kunnen omgaan met de politiek, bijvoorbeeld via een referendum in plaats van via een partijlidmaatschap. Terwijl Koole nadrukkelijk stelt dat een voorwaarde voor een levens-



vatbare moderne kaderpartij is dat de interne democratie gehandhaafd blijft (p. 421) is het probleem veeleer dat de politiek geïnteresseerde burger niet langer lid wil worden van een partij. Dan wordt het toch moeilijk om optimistisch te blijven over de toekomst en de 'levensduur' van de moderne kaderpartij.

#### Noot

1. Philip van Praag jr en Cees van der Eijk (1993), 'De veranderde relatie tussen burger en politiek', in: Philip van Praag jr (red.), *Een stem verder. Het referendum in de lokale politiek*, Amsterdam: Het Spinhuis, p. 9-23.

### Repliek

Kris Deschouwer

Het is altijd bijzonder verheugend wanneer een recensie door de auteur van het betreffende boek serieus genomen wordt, en zeker wanneer uit de aandacht voor de recensie een bereidheid blijkt tot het verderzetten van het inhoudelijke debat. Ik ga dan ook zeer graag in op de reactie van Ruud Koole.

Ik had wat bedenkingen bij de theoretische en methodologische status van het concept 'moderne kaderpartij'. Koole pareert deze kritiek door te stellen dat hij minder ambitieus was dan ik vermoedde, en dat het concept niet de bedoeling had een ideaaltype te zijn, vergelijkbaar met de types die door Duverger, Kirchheimer en Panebianco geproduceerd werden. Die bescheidenheid siert Koole – al zou een ruimere ambitie mij geenszins gestoord hebben –, maar ik blijf wel moeite hebben met het feit dat hij erg streng is met de klassieke types, en ze als descriptief instrument voor de Nederlandse partijen verwerpt omdat ze niet voldoende aan de criteria ervan beantwoorden. Indien dan als alternatief de term 'moderne kaderpartij' naar voor geschoven wordt, dan had ik daar een zelfde empirische gestrengheid verwacht. De preciese theoretische status van de 'moderne kaderpartij' leek mij niet scherp genoeg uit de verf te komen. Mijn verwachting van een meer veralgemeenbare typologie is natuurlijk voor een belangrijk deel een gevolg van het feit dat ik Koole's boek gelezen heb als inwoner van het zuidelijk deel van de voormalige Nederlanden, wat mij vanzelf tot een comparatieve invalshoek brengt. Ik stel mij meteen de vraag of ook de Belgische partijen, die op vele punten toch op de Nederlandse gelijken – wanneer we even de Belgische taaltoestanden vergeten –, niet als moderne kaderpartij zouden kunnen getypeerd worden. En dan krijg ik van Koole te weinig materiaal in handen om te weten hoe ik dat kan toetsen. Misschien is er met die

'moderne kaderpartij' meer te doen dan het beschrijven van wat de Nederlandse partijen vandaag overkomt. Want wat hen overkomt, is toch in grote mate het verhaal van de partijen in Europa in het algemeen.

Daarmee hoop ik gelegitimeerd te hebben waarom mijn bedenkingen de ambitie van Ruud Koole hebben overstegen. Moderne kaderpartij, 'plus est en vous'.

### Repliek

Ank Michels

Koole heeft de moeite genomen om in te gaan op een aantal commentaren, waaronder mijn commentaar, die zijn verschenen op zijn proefschrift *De opkomst van de moderne kaderpartij*. Zijn verdediging overtuigt mij echter niet.

De kern van mijn kritiek betreft de methodische opzet van het boek. Koole stelt zichzelf ten doel gegevens over de Nederlandse politieke partijen te presenteren en te analyseren, 'in het licht van' de thematiek van verandering en neergang van politieke partijen. Waar het gaat om de verandering in de aard van politieke partijen verwijst Koole op pagina 17 van het boek naar de theorieën van Kirchheimer en Panebianco. Vervolgens worden in het boek verschillende aspecten van partijorganisaties in Nederland behandeld. In de inleidingen van de hoofdstukken wordt regelmatig verwezen naar Kirchheimer en Panebianco, maar deze theorieën worden pas behandeld in het slothoofdstuk van het boek.

Ik noem twee belangrijke gevolgen van deze opzet. Het eerste gevolg is dat er veel onderzocht wordt, waarvan het belang vanuit de vraagstelling onduidelijk is. Helaas biedt het slothoofdstuk evenmin duidelijkheid. Na de bespreking van de, volgens Koole, relevante theorieën van Kirchheimer en Panebianco doet de vraag zich opnieuw voor waarom Koole zich in zijn boek niet heeft beperkt tot die aspecten van politieke partijen die volgens deze theorieën van belang zijn. Het tweede gevolg van de door Koole gekozen opzet is dat bij de bespreking van de theorieën van Kirchheimer en Panebianco in het slothoofdstuk, ineens blijkt dat Koole is vergeten systematisch onderzoek te doen naar een volgens Kirchheimer erg belangrijk aspect van politieke partijen, namelijk de ideologieën van politieke partijen. Ook dit had kunnen worden voorkomen bij een meer systematische opzet van het boek, waarbij de theorieën dienen als een richtlijn voor wat wel en wat niet onderzocht wordt.

Koole's verdediging tegen deze kritiek dat hij zich bewust niet heeft willen beperken tot de thema's die vanuit de genoemde theorieën van belang zijn, omdat dan belangrijke aspecten van het functioneren van politieke partijen

niet of onvoldoende belicht zouden worden, versterkt mijns inziens mijn kritiek alleen maar. De vraag blijft wat de functie is van de door Koole besproken theorieën in zijn boek. Ik geloof niet dat ik een streng hypothetisch-deductische methode eis, zoals Koole stelt. Maar ik vind wel dat van een wetenschappelijk werk, en zeker van een proefschrift, gevraagd mag worden dat er een poging wordt ondernomen om op een systematische wijze een antwoord te zoeken op de door de auteur geformuleerde probleemstelling. Ik vind dat dat in het boek van Koole onvoldoende is gebeurd.

### Naschrift

#### Ruud Koole

Over verschillende zaken zal ik van mening blijven verschillen met mijn critici. Gelukkig maar. Wetenschap kan immers niet zonder beargumenteerde verschillen van mening. Ik zal dan ook proberen een herhaling van zetten te voorkomen. Daarom, bij wijze van naschrift, slechts enkele opmerkingen.

Hillebrand's democratie-opvatting blijf ik beperkt vinden. Het is mijns inziens wel degelijk essentieel formele beïnvloedingsmogelijkheden voor partijleden als een belangrijk criterium voor interne partijdemocratie te hanteren. Zeker wanneer men de veranderingen van die mogelijkheden in de tijd analyseert, krijgt men een goede indruk van de toename van de mate van interne partijdemocratie in vergelijking met bijvoorbeeld de jaren vijftig. De formele regels veranderen namelijk niet zomaar. Belangrijke wijzigingen vormen doorgaans een neerslag van heftige interne discussie of strijd. Als formele bepalingen niet belangrijk zouden zijn voor het intern functioneren van een partij, waarom werd en wordt er dan zo vaak strijd over gevoerd? Natuurlijk is meer belangrijk dan alleen formele bepalingen; in mijn boek besteed ik daarom ook aandacht aan de praktijk. Maar het gaat mij te ver om de gang van zaken in de PvdA en het CDA in de WAO- respectievelijk AOW-kwesties als voorbeelden van ondemocratische besluitvorming aan te merken. Dat de partijleiding invloed uitoefent is niet per se ondemocratisch, als de leden maar de mogelijkheid hebben die partijleiding uiteindelijk de laan uit te sturen. En dat was in beide gevallen mogelijk. Hillebrands kritiek op het bijvoeglijk naamwoord 'modern', waar ik Bonger tweemaal aanhaal, is flauw. Ik noem de kaderpartij 'modern' om haar te onderscheiden van de negentiende-eeuwse kaderpartijen en ik noem haar een 'kader'partij omdat door het geringe ledental van tegenwoordig de term 'massa'partij niet meer adequaat is.

Met Van Praag ben ik het grotendeels eens als hij het belang van de perceptie van kiezers benadrukt. Maar ik heb geenszins beweerd dat kiezers, in-

dien zij invloed willen hebben, maar lid moeten worden van een partij. Met nadruk heb ik in mijn boek en in mijn reactie op de besprekingen gepleit voor de invoering van een referendum of van een gekozen burgemeester 'juist om de partijen onder een gezonde druk van buiten te houden'. Ik bestrijd dan ook dat ik de problemen van de huidige partijen onderschat. Ik toon mij helemaal niet optimistisch, maar zeg alleen dat 'met veel inzet, inzicht en politieke wil' het 'niet onmogelijk' is te voorkomen dat de partijen 'verworden tot ondemocratische, volledig van de maatschappij geïsoleerde en door technocraten overheerste semi-staatsinstellingen'.

Het verschil van inzicht met Michels blijft ook na haar repliek overeind. Wellicht kunnen wij ook los van mijn proefschrift eens een discussie opzetten over de waarde van verschillende benaderingen in de politicologie.

Deschouwer stelt dat er wellicht meer in het concept van de moderne kaderpartij zit dan ik op basis van onderzoek naar alleen de Nederlandse politieke partijen heb willen pretenderen. Hopelijk kan een meer vergelijkende studie uitwijzen of de moderne kaderpartij ook breder toepasbaar is. Maar dat is een ander boek.