



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Partijbestuur en Fractie

Lipschits, I.

Citation

Lipschits, I. (1965). Partijbestuur en Fractie. *Acta Politica, 1: 1965/1966(1/4)*, 154-171. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449741>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449741>

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

door I. Lipschits

Binnen de structuur van een politieke partij kan men een onderscheid maken tussen partijbestuur en fractie. Elk van deze twee organen heeft eigen verantwoordelijkheden, taken en functies en derhalve ook eigen wensen en een eigen tactiek. Fractie en partijbestuur werken onder omstandigheden, die onderling verschillend zijn. Maar binnen een politieke partij moeten fractie en partijbestuur ook samenwerken en er is dus altijd sprake van een relatie tussen fractie en partijbestuur.

Deze relatie wordt door tal van zaken beïnvloed. Zo zal de persoonlijkheid van fractie- en partijbestuursleden een rol spelen bij de betrekkingen tussen fractie en partijbestuur. Het is waarschijnlijk dat de relatie tussen bestuur en fractie van b.v. de KVP een andere was in de tijd van Romme dan in de tijd van Schmelzer of van de VVD in de tijd van Oud dan in de tijd van Geertsema.

Andere factoren, die van belang zijn voor deze relatie, zijn het partijenstelsel en het kiesstelsel. In een politiek systeem met twee politieke partijen — waarvan de ene de regeringspartij en de andere de oppositiepartij is — zal de relatie tussen partijbestuur en fractie een andere zijn dan in een multipartijenstelsel, waar gewoonlijk verschillende partijen een coalitieregering vormen en ook de oppositie vaak uit meer partijen bestaat. In een multipartijenstelsel wordt, onder andere door de afspraken tussen partijbesturen en fracties tijdens de periode van kabinetsformatie, de verhouding tussen bestuur en fractie op een andere wijze beïnvloed dan in een tweepartijenstelsel, waar — zoals in Engeland — een deel van de fractie hetzij de regering, hetzij het schaduwkabinet vormt.

Ook van het kiesstelsel gaat invloed uit op de relatie tussen fractie en partijbestuur. In het stelsel van evenredige vertegenwoordiging met zijn door de partijen opgestelde en ingediende kandidatenlijsten kan het partijbestuur meer invloed uitoefenen op de samenstelling van de fractie dan in het meerderheidsstelsel, waar ieder kiesdistrict zijn afgevaardigde naar het parlement stuurt — waarmee ik niet wil beweren dat in dit laatste geval het partijbestuur geen invloed zou hebben. In het meerderheidsstelsel kan het parlementslid zich beschouwen als de afgevaardigde van een bepaald, nauwkeurig omgrensd gebied; in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging kan men alleen via een *partijlijst* in het parlement komen.

Een andere belangrijke factor is de organisatorische structuur der politieke partijen. De wijze waarop de politieke partij is georganiseerd

beïnvloedt de relatie tussen bestuur en fractie. Vele partijen hebben bovendien nog formele regels, die de betrekkingen tussen fractie en bestuur omschrijven.

De hier genoemde factoren van persoonlijkheid, partijenstelsel, kiesstelsel en organisatorische structuur der politieke partijen hangen onderling nauw samen. Zo is er, om een voorbeeld te geven, een verband tussen het kiesstelsel en de organisatorische structuur der politieke partijen. In een meerderheidsstelsel bezitten de lokale partijorganisaties in het algemeen een grotere mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de nationale partijorganisatie dan in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Vergelijk b.v. de positie van de Federaties van de PvdA of van de Kringen van de KVP met die van de Engelse *Constituency Labour Parties* of met de *Conservative Constituency Associations*.

In dit artikel zal ik mij beperken tot de invloed van een aantal aspecten van de structuur der politieke partijen op de verhouding tussen fractie en partijbestuur en tot de volgende zes Nederlandse politieke partijen: KVP, PvdA, VVD, ARP, CHU en CPN.¹

De gegevens voor dit artikel werden geput uit literatuur, uit interviews en uit de referaten, die door de kandidaten op het werkcollege

¹ De relatie tussen fractie en partijbestuur vormde het onderwerp van een door mij geleid werkcollege politicologie voor kandidaten in de sub-faculteit A van de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam gedurende het studiejaar 1964-1965. Hierbij werden drie elementen behandeld, die invloed uitoefenen op de verhouding fractie-partijbestuur: partijstelsel, kiesstelsel en structuur der politieke partijen. Verder werd de behandeling van het onderwerp beperkt tot de fracties in de direct gekozen, nationale parlementen, voor Nederland b.v. dus wel de fracties in de Tweede Kamer, maar niet de fracties in de Eerste Kamer (indirect gekozen) of in Provinciale Staten en gemeenteraden (niet nationaal).

Voor elk van de drie te behandelen elementen werden verschillende politieke stelsels gekozen. Voor de invloed van de structuur der politieke partijen op de relatie tussen fractie en partijbestuur werden zes Nederlandse politieke partijen genomen. Wat betreft het partijstelsel werd behandeld de invloed van het twee-partijenstelsel (met als voorbeeld Engeland) en het multipartijenstelsel (met als voorbeeld de IVde Franse Republiek) op de onderzochte relatie. Voor de invloed van het kiesstelsel op de verhouding fractie-partijbestuur werden referaten gehouden over het stelsel van evenredige vertegenwoordiging (met als voorbeeld Nederland), over het meerderheidsstelsel (met als voorbeeld Engeland) en over het gemengde stelsel in West-Duitsland.

Daarnaast werden drie *issues* behandeld, waarbij het probleem fractie-partijbestuur centraal stond: de discussies in Nederland over eventuele herinvoering van het meerderheidsstelsel, de KVP en de kabinetsformatie van 1963 en het probleem van de kernbewapening in de Engelse *Labour Party*. Tenslotte waren op twee ochtenden de heren L. A. H. Albering, E. Meester en W. R. van der Sluis, secretaris van resp. de KVP, PvdA en ARP, als gasten aanwezig om te discussiëren over het onderwerp van het werkcollege.

werden gehouden. Dit bracht voor het onderzoek uiteraard beperkingen mee, omdat de schrijver niet aanwezig kon zijn bij de onderhandelingen tussen fracties en partijbesturen. De beschrijving in dit artikel is verder een 'moment-opname' van de situatie, zoals deze in het najaar van 1964 bestond.

De belangrijkste elementen uit de structuur van de politieke partijen, die de verhouding tussen fractie en partijbestuur beïnvloeden, zijn: de kandidaatstelling voor de fractie, vorming en samenstelling van het partijbestuur, de hulporganisaties en verwante organisaties, partijcongres, de partijraad, de geschreven regels inzake de verhouding tussen partij en fractie, de kleinste organisatorische eenheden en hun verticale en/of horizontale binding en, tenslotte, de bijzondere vormen van lidmaatschap.

(1) *Kandidaatstelling* — De kandidaatstelling voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal komt neer op een proces van selectie, waarbij uit enkele miljoenen potentiële kandidaten enkele honderden worden geselecteerd. De kandidaatstelling — in de Amerikaanse literatuur aangeduid met de term *nomination* ter onderscheiding van de later plaatsvindende *election* — mondt uit in de samenstelling van groslijsten, die de basis vormen van de kandidatenlijsten zoals die later op het stembiljet van de kiezer worden afgedrukt.

Voor de verhouding tussen fractie en partijbestuur is het belangrijk in hoeverre het partijbestuur invloed heeft op dit proces van selectie. Twee aspecten zijn hierbij in het bijzonder van belang: het aspect van de namen en het aspect van de volgorde.

Een groslijst is een lijst van namen. Wiens naam op de groslijst komt, heeft een kans op de kandidatenlijst te worden geplaatst en heeft dus ook een kans — zij het een veel geringere — in de fractie te komen. Wie het recht heeft namen voor te stellen voor de groslijst bezit dus medezeggenschap in de mogelijke samenstelling van de fractie. Gewoonlijk is de procedure van kandidaatstelling in Nederland zodanig geregeld dat o.a. het partijbestuur het recht heeft namen voor de groslijst voor te stellen.² Hierdoor heeft het partijbestuur de zekerheid dat de namen van de door dit bestuur wenselijk geachte personen in ieder geval op de alfabetische lijsten voorkomen.

2 De gebruikelijke, schematische gang van zaken: de afdeling van een politieke partij of een deel daarvan mag namen voordragen, waarvan het afdelingsbestuur een alfabetische lijst aanlegt na er zelf namen aan te hebben toegevoegd. De afdelingsbesturen zenden hun lijsten naar het bestuur van de regionale afdeling (federatie, kring, kamercentrale enz.), waarvan zij deel uitmaken. De besturen van de regionale afdelingen maken, elk afzonderlijk, van de ontvangen lijsten één lijst in alfabetische volgorde na er zelf namen aan te hebben toegevoegd. Deze lijsten gaan naar het partijbestuur, die er één alfabetische lijst van maakt na er zelf namen aan te hebben toegevoegd.

De kandidatenlijst is behalve een lijst van namen óók een lijst van namen in de politiek gewenste volgorde. De omzetting van de alfabetische volgorde in de volgorde van politieke voorkeur is het belangrijkste element van de kandidaatstelling. Ook hierbij bezit de nationale partijleiding gewoonlijk een zeer grote mate van zeggenschap.³

In de gehele procedure van kandidaatstelling is de combinatie van het recht om namen op de alfabetische lijst te plaatsen en een grote mate van zeggenschap bij de omzetting van alfabetische volgorde in volgorde van politieke voorkeur vaak doorslaggevend.⁴

Er bestaan talloos vele, onderling verschillende vormen van kandidaatstelling. Een mogelijke classificatie van die vormen is de volgende:

- verkiezing van de kandidaten door de leden van de politieke partij;
- verkiezing of aanwijzing van de kandidaten door regionale onderdelen van de politieke partij;
- verkiezing of aanwijzing van de kandidaten door het partijbestuur of door een ander centraal orgaan van partijleiding;
- coöptatie door de zittende fractie;
- verkiezing of aanwijzing door andere organisaties dan de politieke partij.

Geen van deze mogelijkheden komt in zuivere vorm voor; in de praktijk is het altijd een combinatie van twee of meer van deze mogelijkheden.

Voor het werkcollege werd van de volgende veronderstelling uitgegaan: hoe groter de invloed van het partijbestuur op de samenstelling van de fractie, des te groter de afhankelijkheid van de fractie van het partijbestuur.

(2) *Vorming en samenstelling van het partijbestuur* — Evenals de vorming en samenstelling van de fractie is ook de vorming en de samenstelling van het partijbestuur belangrijk voor de verhouding tussen beide organen. De fractie heeft veel minder zeggenschap over de samenstelling van het partijbestuur dan het partijbestuur over de samenstelling van de fractie. Voor zover de zeggenschap bij de samenstelling van het orgaan van betekenis is voor de mate van afhankelijk-

3 Vergelijk voor Nederland mijn artikel 'De politieke partij en de selectie van kandidaten' in: *Sociologische Gids*, jrg. 10, no. 5 (sept./okt. 1963), p. 273—281. Het daar onder andere beschreven systeem van de PvdA is inmiddels gewijzigd.

4 Men kan zich de situatie voorstellen waarbij zowel de afdelingen als het partijbestuur het recht heeft namen op de lijst te plaatsen. Stel verder dat het partijbestuur een grote mate van zeggenschap heeft bij de omzetting van de alfabetische volgorde in de volgorde van politieke voorkeur. In theorie is dan het volgende mogelijk: de afdelingen noemen 50 (of 500 of x) namen, het partijbestuur noemt 30 andere namen en plaatst die 30 namen bovenaan de lijst.

heid, is in dit opzicht de fractie dus eerder afhankelijk van het partijbestuur dan omgekeerd het geval is.

Een bijzonder probleem hierbij vormen de personele unies tussen fractie en partijbestuur. In de meeste — maar niet in alle — politieke partijen komen dergelijke personele unies voor. Maar in geen der onderzochte — en mij bekende — partijen vallen fractie en partijbestuur geheel samen. Er zijn wel partijen, waar de gehele fractie in het partijbestuur zitting heeft.⁵

(3) *Verwante organisaties en hulporganisaties* — Er bestaan een aantal organisaties die, hoewel zij formeel geen deel uitmaken van de organisatorische structuur van een politieke partij, zeer nauw betrokken bij en/of gelieerd zijn aan een politieke partij; het zijn vaak organisaties die voor het bereiken van een of meer van hun doeleinden gebruik wensen te maken van de macht en de mogelijkheden der politieke partijen (b.v. organisaties van werknemers en van werkgevers). Voor ons onderwerp zijn deze organisaties belangrijk, omdat zij zich in het bijzonder richten op partijbesturen en/of fracties. Zij trachten het partijbestuur binnen te dringen om van daaruit invloed uit te oefenen op het beleid van de fractie of zij trachten rechtstreeks de fractie binnen te dringen. Dit laatste proberen ze gewoonlijk te bereiken door directe invloed uit te oefenen op de kandidaatstelling.⁶

(4) *Partijcongres* — Dit is wat men pleegt te noemen 'het hoogste orgaan' of 'het parlement' van de politieke partij. Het partijcongres is een periodiek bijeenkomende vergadering van afgevaardigden van lagere partijorganen. Op het partijcongres staat in principe het gehele beleid van de partij ter discussie, dus ook het beleid van het partijbestuur en het beleid van de fractie. In theorie althans bestaat dus de mogelijkheid dat punten van wrijving tussen fractie en partijbestuur op het partijcongres worden uitgevochten. Hierdoor is de vertegenwoordiging van fractie en partijbestuur op het partijcongres belangrijk. In het algemeen heeft wèl het gehele partijbestuur en niet de gehele fractie stem- en/of spreekrecht op het partijcongres.

Ook de behandeling van het fractiebeleid op het partijcongres is

⁵ In Nederland b.v. de CPN.

⁶ De reglementen op de kandidaatstelling bij sommige partijen nodigen hiertoe als het ware uit. Zo kent de KVP het instituut van 'kieskomités' voor het voeren van acties *binnen* de KVP 'ter bevordering van de definitieve kandidaatstelling van een met name aan te duiden persoon'. In 1959 b.v. werd actie gevoerd voor de heer Kolschoten, voorzitter van de Katholieke Boeren- en Tuindersbond, die toen ten koste van de heer Van Rijckevorsel van de 16de plaats op de kandidatenlijsten opklom tot de 12de plaats. In 1963 werd voor de heer Boot, voorzitter van de ARKA, actie gevoerd tegen de 'Amsterdamse' kandidaat, de heer Mommersteeg.

belangrijk. Er zijn verschillende manieren waarop dit gebeurt. Een vertegenwoordiger van de fractie kan een uiteenzetting geven over het fractiebeleid zonder dat een discussie hierover is toegestaan. Een discussie kan toegestaan zijn zonder dat moties mogen worden ingediend. Moties kunnen zijn toegestaan zonder dat deze eisen of opdrachten mogen bevatten. Tenslotte kunnen eisen of opdrachten worden toegestaan. En dit alles kan weer worden gesplitst naar de afgelopen en naar de toekomstige periode van fractiebeleid.

(5) *Partijraad* — Naast het partijcongres kennen vrijwel alle politieke partijen het instituut van de partijraad (ook wel eens aangeduid als klein partijcongres), dat gewoonlijk onder andere tot taak heeft in de perioden tussen de opeenvolgende partijcongressen de belangen en functies van het partijcongres te behartigen. Voor de samenstelling van de partijraad en voor de behandeling van het beleid van partijbestuur en fractie door dit lichaam gelden dezelfde opmerkingen als hierboven zijn gemaakt voor het partijcongres.

De partijraad heeft behalve de behandeling van 'normale' kwesties gewoonlijk ook nog een taak bij 'buitengewone' kwesties. Voor belangrijke zaken, waarvan de behandeling niet kan worden uitgesteld tot het volgende partijcongres en die niet belangrijk genoeg worden geacht om een buitengewoon partijcongres bijeen te roepen of waarvoor zó snel een beslissing moet worden genomen dat niet gewacht kan worden op het bijeenkomen van een buitengewoon partijcongres, is in de regel bepaald dat de partijraad moet beslissen of adviseren. Voor de verhouding tussen fractie en partijbestuur is het belangrijk door wie en onder welke omstandigheden de partijraad bijeen kan worden geroepen. Indien het partijbestuur dit recht bezit, kan het in geval van onenigheid met de fractie de partijraad als wapen in de strijd gebruiken om zodoende druk op de fractie uit te oefenen. Het komt niet vaak voor dat de fractie het recht heeft de partijraad bijeen te roepen.

(6) *Geschreven regels* — De spanningen tussen fractie en partijbestuur hebben in een aantal politieke partijen geleid tot pogingen om de functies en bevoegdheden van beide organen nauwkeurig te omschrijven en af te bakenen. Dit zien we b.v. bij een aantal socialistische partijen na de strijd tussen fractie en partijbestuur over de vraag of men al dan geen regeringsverantwoordelijkheid zal aanvaarden. Maar het zijn niet alleen de socialistische partijen die hiervoor formele regels hebben opgesteld. Vanzelfsprekend zijn deze formele regels belangrijk voor de verhouding tussen fractie en partijbestuur.

(7) *De kleinste organisatorische eenheden* en hun verticale en/of horizontale binding — Dit en het volgende punt zijn voor de Neder-

landse situatie niet belangrijk, maar worden volledigheidshalve genoemd.

Duverger⁷ heeft op basis van de kleinste organisatorische eenheid een indeling van de politieke partijen gemaakt:

- a. gebaseerd op het *comité*, d.w.z. op een gesloten club van notabelen, waarbij vooral gelet wordt op het handhaven van de eigen, lokale autonomie; kwaliteit, niet kwantiteit is hier in de eerste plaats belangrijk;
- b. gebaseerd op de *section*, d.w.z. de op een woonwijk gebaseerde afdeling van een partij; hier probeert men zoveel mogelijk leden te werven: kwantiteit, niet kwaliteit is hier in de eerste plaats belangrijk; de *section* is voor alles een deel van het geheel en geen autonoom orgaan;
- c. gebaseerd op de *cellule*, d.w.z. op een kleine groep van partijleden, die in hetzelfde bedrijf of gedeelte daarvan werken, dus gebaseerd op de werkplaats en niet op de woonplaats van de leden;
- d. gebaseerd op de *milice*, d.w.z. op een paramilitaire organisatie.

Wanneer men deze rubricering combineert met de mate van horizontale binding (tussen organen van hetzelfde niveau) en verticale binding (tussen organen van verschillend niveau), krijgt men een indeling van centralisatie en decentralisatie, die van betekenis is voor de verhouding tussen fractie en partijbestuur. In een op *comités* gebaseerde politieke partij met een geringe mate van zowel horizontale als verticale binding bijvoorbeeld heeft het partijbestuur minder greep op de fractie dan in een op *sections* gebaseerde partij met een grote mate van zowel horizontale als verticale binding.⁸

(8) *Bijzondere vormen van lidmaatschap* — Van sommige politieke partijen kunnen organisaties als zodanig lid worden. Het bekendste voorbeeld hiervan is de Engelse *Labour Party*, die het instituut van *affiliated members* kent: door de T.U.C. erkende of daarbij aangesloten vakverenigingen, *co-operative societies*, *socialist societies*, enz.⁹ De aanwezigheid en de activiteiten van dergelijke organisaties binnen de politieke partij zijn van grote betekenis voor de verhouding tussen fractie en partijbestuur.

Zes deelnemers aan het werkcollege hebben, tegen deze achtergrond, ieder een inleiding gehouden over een Nederlandse politieke

7 M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, 1959, p. 34—57.

8 Vergelijk resp. de Radicaal-Socialisten en de SFIO in Frankrijk. De CPF is een op *cellules* gebaseerde partij met een zeer grote mate van verticale binding en een zeer geringe mate van horizontale binding.

9 Maar ook de *Constituency Labour Parties* en de federaties van die organisaties zijn *affiliated members*.

partij.¹⁰ Na deze zes inleidingen over de afzonderlijke partijen werd een ochtend gewijd aan een poging om voor de zes behandelde partijen tot meer algemene conclusies te komen over de situatie in Nederland wat betreft de relatie tussen partijbestuur en fractie. Enkele punten hiervan zal ik nu behandelen.

Bij de behandeling van de Nederlandse politieke partijen bleek het moeilijk zich te beperken tot de verhouding tussen fractie en partijbestuur. Vaak moest de behandeling worden uitgebreid tot de verhouding tussen fractie en partijleiding (d.w.z. partijbestuur *plus* een of meer andere centrale organen van partijleiding: partijraad, partijconvent, unieraad, bijzondere commissies enz.) en in enkele gevallen zelfs tot de verhouding tussen fractie en partij zonder meer.

Ook in een ander opzicht was uitbreiding noodzakelijk, nl. invoering van het element van de persoonlijkheid. Vooral voor de KVP, de VVD en de ARP was de verhouding tussen fractie en partijbestuur ingrijpend gewijzigd nadat resp. Romme, Oud en Schouten zich hadden teruggetrokken. Bij de KVP bleek dat na het terugtrekken van Romme de druk van de partij(leiding) op de fractie groter was geworden, terwijl na het terugtrekken van Schouten binnen de ARP de band tussen fractie en partijbestuur losser was geworden.

Dit element van de persoonlijkheid van partijleider en/of fractieleider kwam ook ter sprake op het college over de zes partijen gezamenlijk. Vijf van de zes inleiders onderschreven de volgende uitspraak:

Een beschouwing over de verhouding fractie-partijbestuur is onvolledig, indien niet de personen der zittende functionarissen mede bestudeerd zijn.

Ten aanzien van verschillende punten zijn samenvattende schema's voor de zes behandelde partijen gemaakt. Aangezien in deze par-

10 De heren W. Y. A. de Groot (over de KVP), A. Thewissen (over de PvdA), R. A. Heyting (over de VVD), J. Hagendoorn (over de ARP), J. de Jonge (over de CHU) en Ph. van Tijn (over de CPN). Voor deze inleidingen werd behalve van boeken, tijdschriften, dagbladen, reglementen e.d. ook een dankbaar gebruik gemaakt van gesprekken met de volgende partijleiders, parlementariërs en partijfunctionarissen: voor de KVP de heer J. M. Hoonhout, secretaris van het partijbureau, en mr. J. A. Mommersteeg, lid van de Tweede Kamer; voor de PvdA de heer E. Meester, secretaris/penningmeester van de PvdA en lid van de Eerste Kamer; voor de VVD prof. mr. P. J. Oud, oud-voorzitter van de VVD en de heer L. van Vlaardingen, organisator/propagandist van de VVD; voor de ARP dr. J. A. H. J. S. Bruins Slot, lid van het Centraal Comité, prof. mr. Th. A. Versteeg, lid van de Tweede Kamer, en mr. W. R. van der Sluis, secretaris van de ARP; voor de CHU: mr. H. K. J. Beernink, voorzitter van de CHU en lid van de Tweede Kamer, en mej. Th. E. Vroegop, organisatrice van het partijbureau van de CHU; voor de CPN de heer A. Verheij, lid van het Partijbestuur, en de heer H. Gortzak, oud-lid van het Partijbestuur.

tijen verschillende benamingen worden gegeven aan overeenkomstige organen, worden in de schema's de volgende termen gebruikt:

Tabel 1

Diverse Partijorganen en hun benamingen

dagelijks bestuur	KVP:	Dagelijks Bestuur
	PvdA:	Dagelijks Bestuur
	VVD:	Dagelijks Bestuur
	ARP:	Moderamen
	CHU:	Dagelijks Bestuur
	CPN:	Dagelijks Bestuur
hoofdbestuur	KVP:	Partijbestuur
	PvdA:	Partijbestuur
	VVD:	Hoofdbestuur
	ARP:	Centraal Comité
	CHU:	Hoofdbestuur
	CPN:	Partijbestuur
partijraad	KVP:	Partijraad
	PvdA:	Partijraad
	VVD:	Partijraad
	ARP:	Partijconvent
	CHU:	Unieraad
	CPN:	Partijconferentie
partijcongres	KVP:	Partijcongres
	PvdA:	Partijcongres
	VVD:	Algemene Vergadering
	ARP:	Deputatenvergadering
	CHU:	Algemene Vergadering
	CPN:	Partijcongres

Een rubricering van de geschreven regels inzake de verhouding tussen fractie en partijbestuur levert het volgende schema op:

Tabel 2

Verhouding fractie-partij: formele regels

	KVP	PvdA	VVD	ARP	CHU	CPN
onverenigbaarheden	—	+	+	—	—	—
getalscriteria	—	+	+	+	+	—
bemiddelingsorganen	+	—	—	—	—	—
binding aan program	+	+	—	+	+	+
binding aan partijbeslissingen	—	—	—	—	—	+
bepalingen inzake eigen verantwoordelijkheid van de fractie	+	—	+	+	—	—
toegang van de fractie(voorzitter) tot dagelijks bestuur/hoofdbestuur	+	+	+	+	+	+
plicht tot contact in partijverband	—	—	—	+	—	+

+ formele regels aanwezig

— formele regels ontbreken

De onverenigbaarheden bij PvdA en VVD betreffen de functies van partijvoorzitter en fractievoorzitter. Deze twee functies mogen niet (meer) door dezelfde persoon worden vervuld.

De getalscriteria slaan op het aantal fractieleden, dat zitting mag hebben in hoofdbestuur, dagelijks bestuur of partijraad. Enkele voorbeelden: in het Partijbestuur van de PvdA moet het aantal leden van de Staten-Generaal 'minder dan de helft zijn van het aantal leden, dat het Partijbestuur telt';¹¹ de Partijraad van de PvdA bestaat onder meer uit 3 leden der Eerste Kamer en 5 leden van de Tweede Kamer;¹² in het Hoofdbestuur van de VVD 'mogen niet meer dan drie leden der Staten-Generaal zitting hebben';¹³ van de door de Deputatenvergadering en het Partijconvent gekozen stemhebbende leden van het Centraal Comité van de ARP 'mogen ten hoogste vier leden tevens lid zijn van de Staten-Generaal';¹⁴ enz.

De binding aan het program is voor de verschillende partijen in verschillende bewoordingen omschreven. Het komt er gewoonlijk op neer dat de betrokkenen reeds bij de kandidaatstelling zowel verkiezings- als beginselprogram moeten onderschrijven.

De bepalingen inzake de eigen verantwoordelijkheid van de fractie zijn op uiteenlopende wijze geformuleerd. Voor de KVP:

De leden van de frakties van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal verrichten hun staatkundige arbeid op de grondslag van de programs van de Partij, waarvan verwezenlijking door hen met alle kracht dient te worden nagestreefd.

De voorzitter van de fractie van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal heeft de algemene leiding van de staatkundige arbeid op de grondslag en ter uitvoering van het program.¹⁵

De VVD heeft deze kwestie, vreemd genoeg, geregeld in het beginselprogram:

Zij (de Partij) stelt zich schrap tegen alles wat naar ontarding der gezonde beginselen van deze regeringsvorm zweemt. Tot die beginselen rekt zij in het bijzonder: ... De erkenning der volledige zelfstandigheid, zo van ministers als van volksvertegenwoordigers, tegenover de staatkundige partij, waartoe zij behoren.¹⁶

In de ARP, tenslotte, is deze bepaling als volgt geformuleerd: De Anti-Revolutionaire leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn gehouden hun parlementaire werkzaamheden, met volledig behoud van de eigen verantwoordelijkheid,

11 Huish. Regl. PvdA, art. 56.

12 Statuten PvdA, art. 28.

13 Huish. Regl. VVD, art. 21, lid 1.

14 Statuten ARP, art. 17, lid 5.

15 Alg. Regl. KVP, art. 32, lid 1 en 2.

16 Beginselprogram van de VVD, art. 6.

Tabel 3

Bespreking van het fractiebeleid op partijcongres en in partijraad

partij	orgaan	verslag van fractiebeleid	discussie hierover	uitspraken hierover		opmerkingen
				wensen	moties niet bindend	
KVP	partijraad	+	+	+	+	a) aan het Partijbestuur
	partijcongres	+	-	+	-	
PvdA	partijraad	-	+	+	+	a) voor belangrijke politieke beslissingen
	partijcongres	+	a)b)c)	+	a)	b) alleen na gevraagd advies door Partijbestuur
VVD	partijraad	-	+	+	+	c) door middel van motie van orde (afkeuring)
	partijcongres	+	+	+	+	
ARP	partijraad	+	+	+	+	
	partijcongres	-	-	-	-	a) in praktijk mogelijk, maar niet formeel vastgelegd
CHU	partijraad	+	+	+	+	
	partijcongres	+	soms	+	+	
CPN	partijraad	+	+	+	+	
	partijcongres	+	+	+	+	

+ wel — niet

te verrichten op grondslag van het Beginsel- en Algemeen Staatkundig Program der Partij, terwijl door hen zo energiek mogelijk de verwezenlijking van het Program van Actie zal worden nagestreefd.¹⁷

Voor de methoden van bespreking van het fractiebeleid op partijcongres en in de partijraad werd een schema samengesteld: tabel 3 op p. 164.

Bij vijf van de zes partijen brengt de fractie verslag uit aan het partijcongres. De enige uitzondering is de ARP: op de Deputatenvergadering wordt door de fractie geen verslag uitgebracht en derhalve is er ook geen discussie over. Dit is in overeenstemming met de vrij ver doorgevoerde scheiding tussen fractie en partij in de ARP. Aan het Partij Convent wordt wel verslag door de fractie uitgebracht en daar bestaat de mogelijkheid tot het aannemen van resoluties over het fractiebeleid. Maar ook hier wordt uitdrukkelijk gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de fractie:

Het (Partij Convent) is bevoegd tot het aannemen van resoluties en het doen van uitspraken ook over vraagstukken van politiek beleid, mits deze niet te kort doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de Kamerfracties.¹⁸

Van de partijraden is die van de PvdA de enige waaraan geen verslag hoeft te worden uitgebracht. Wordt de Partijraad van de PvdA echter bijeen geroepen voor bespreking van een kwestie van fractiebeleid, dan is er uiteraard wel een discussie over en kunnen door de Partijraad uitspraken worden gedaan die in zekere zin bindend zijn. E. Meester schrijft in zijn *PvdABC*:

De partijraad dient van advies in omstandigheden die beslissingen van buitengewone aard door het partijbestuur of de Tweede Kamerfractie noodzakelijk maken.

Voorts neemt de partijraad politieke beslissingen van groot gewicht, indien het niet mogelijk is of door het partijbestuur niet nodig wordt geoordeeld, een buitengewoon congres te beleggen.¹⁹

Interessant is verder dat voor de twee partijen waarbij bindende uitspraken voor het fractiebeleid mogelijk zijn — PvdA en CHU — bepalingen inzake eigen verantwoordelijkheid van de fractie ontbreken (vergelijk het schema over de formele regels op p. 162).

Voor de zes onderzochte partijen liep het aantal fractieleden, dat lid is van dagelijks bestuur, hoofdbestuur en partijraad, uiteen (tabel 4):

17 Statuten ARP, art. 36, lid 1.

18 Statuten ARP, art. 30, lid 7. Het daaraan voorafgaande lid 6 gaat over de bespreking van het fractiebeleid in het Partij Convent.

19 Eibert Meester, *PvdABC, wegwijs in woorden, taken en opbouw van een grote politieke partij*, Amsterdam, 1963, p. 28.

Tabel 4

Aantal Tweede Kamer-leden in partijorganen (situatie in januari 1965)

partij	grootte van de fractie	dagelijks bestuur				hoofdbestuur				partijraad							
		totaal		stemgerechtigd		totaal		stemgerechtigd		totaal		stemgerechtigd					
		waarvan fractie-leden	totaal	waarvan fractie-leden	totaal	waarvan fractie-leden	totaal	waarvan fractie-leden	totaal	waarvan fractie-leden	totaal	waarvan fractie-leden	totaal				
KVP	50	9	4	7	3	2	1	57	8	54	6	3	2	440	50	± 340	6
PvdA	43	9	5	9	5	—	—	25	9	25	9	—	—	± 250	43	± 220	15
VVD	16	7	—	7	—	—	—	29	1	27	—	2	1	± 83	15	± 83	15
ARP	13	12	3	9	2	3	1	45	3	40	2	5	1	± 310	13	± 230	2
CHU	13	11	2	9	2	2	—	51	13	27	2	24	11	± 91	13	± 67	2
CPN	4	12	4	12	4	—	—	45	4	45	4	—	—	± 250	4	± 250	4

De gegevens voor dit schema werden in januari 1965 verzameld. Gaat men uit van de omvang van dagelijks bestuur en hoofdbestuur, dan zijn de PvdA en de VVD de uitersten: het grootste aantal leden van dagelijks bestuur en hoofdbestuur, die tevens fractieleden zijn, vinden we bij de PvdA en het kleinste aantal bij de VVD. Gaat men uit van de omvang van de fractie, dan zijn de CPN en de VVD de uitersten: het grootste aantal leden van de fractie, die tevens lid zijn van dagelijks bestuur en hoofdbestuur, vinden we bij de CPN, het kleinste aantal bij de VVD.

Tabel 5 op p. 168 maakt een vergelijking tussen de zes partijen duidelijker:

Behalve in de VVD en in de CHU ligt het aantal fractieleden, dat lid is van het dagelijks bestuur, procentueel hoger dan het aantal fractieleden, dat lid is van het hoofdbestuur.

In tabel 16 op p. 169 is een poging gedaan voor de zes partijen de numerieke positie van de Tweede Kamer-fractie in de verschillende partijorganen (ook voor het partijcongres) te generaliseren.

Bij de procedure van kandidaatstelling neemt in de onderzochte zes partijen het hoofdbestuur een zeer sterke positie in. Het is opvallend dat men in de reglementen vaak de schijn tracht te wekken dat dit niet het geval is. Dit kan verschillende vormen aannemen. Bij de ARP en de CHU, bestaat een min of meer democratische procedure van kandidaatstelling, maar het partijbestuur heeft uiteindelijk het recht om wijzigingen in de kandidatenlijst aan te brengen.²⁰ Bij de KVP heeft de Verkiezingsraad een grote invloed op de volgorde van kandidaten; in die Verkiezingsraad heeft Partijbestuur de absolute meerderheid.

De sterke positie bij de vaststelling van de volgorde van kandidaten geeft het hoofdbestuur een wapen in handen om druk op de fractie uit te oefenen. Een van de door mij geïnterviewde personen heeft dit ongeveer als volgt uitgedrukt: de fractie moet een zekere mate van onafhankelijkheid tegenover het hoofdbestuur hebben, maar de leden van de fractie dienen zich er wel van bewust te zijn dat het bestuur hun activiteiten als fractielid nauwlettend volgt en dat het bij de kandidaatstelling zijn uiterste best zal doen om personen, die volgens het bestuur niet op de kandidatenlijst thuishoren, van die lijst te weren.²¹ De machtige positie van het hoofdbestuur werkt als een stok achter de deur.

20 Bij de CHU indien dit 'dringend geboden' is (Statuten CHU, art. 23, lid 3), bij de ARP 'op grond van zeer bijzondere omstandigheden' (Regl. Kandidaatstelling ARP, art. 9, lid 2).

21 In het Algemeen Reglement van de KVP is deze mogelijkheid voor het Partijbestuur zelfs vastgelegd. Lid 1 van art. 98 luidt: 'Indien naar het oordeel van het Partijbestuur voldoende redenen aanwezig zijn, om op grond

Tabel 5

Numerieke positie van Tweede Kamer-fractie in verschillende partij-organen

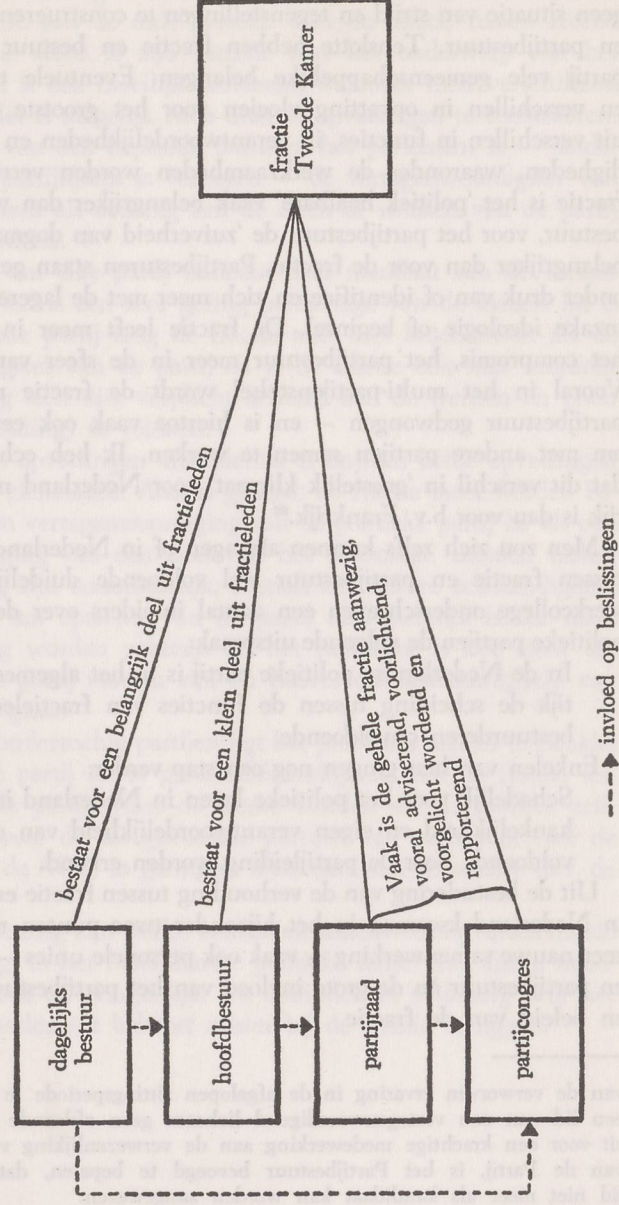
partij	dagelijks bestuur		hoofdbestuur		partijraad	
		totaal aantal leden		totaal aantal leden		totaal aantal leden
KVP	44%	9	14%	57	11%	± 440
PvdA	55%	9	36%	25	17%	± 250
VVD		7	3%	29	18%	± 83
ARP	25%	12	7%	45	4%	± 310
CHU	18%	11	25%	51	14%	± 91
CPN	33%	12	9%	45	2%	± 250

percentage fractieleden van het totaal aantal leden



Tabel 6

Overzicht van de numerieke positie van de Tweede Kamer-fractie in partij-organen



Bij de bestudering van dit onderwerp moet men er voor oppassen geen situatie van strijd en tegenstellingen te construeren tussen fractie en partijbestuur. Tenslotte hebben fractie en bestuur van dezelfde partij vele gemeenschappelijke belangen. Eventuele tegenstellingen en verschillen in opvatting vloeien voor het grootste gedeelte voort uit verschillen in functies, in verantwoordelijkheden en in de omstandigheden, waaronder de werkzaamheden worden verricht. Voor de fractie is het 'politiek haalbare' vaak belangrijker dan voor het partijbestuur, voor het partijbestuur de 'zuiverheid van dogma en ideologie' belangrijker dan voor de fractie. Partijbesturen staan gewoonlijk meer onder druk van of identificeren zich meer met de lagere partijorganen inzake ideologie of beginsel. De fractie leeft meer in de sfeer van het compromis, het partijbestuur meer in de sfeer van de doctrine. Vooral in het multi-partijenstelsel wordt de fractie meer dan het partijbestuur gedwongen — en is hiertoe vaak ook eerder bereid — om met andere partijen samen te werken. Ik heb echter de indruk dat dit verschil in 'geestelijk klimaat' voor Nederland minder belangrijk is dan voor b.v. Frankrijk.²²

Men zou zich zelfs kunnen afvragen of in Nederland de scheiding tussen fractie en partijbestuur wel voldoende duidelijk is. Op het werkcollege onderschreven een aantal inleiders over de Nederlandse politieke partijen de volgende uitspraak:

In de Nederlandse politieke partij is in het algemeen in de praktijk de scheiding tussen de functies van fractieleden en partijbestuurders onvoldoende.

Enkelen van hen gingen nog een stap verder:

Schadelijk voor het politieke leven in Nederland is, dat de onafhankelijkheid en eigen verantwoordelijkheid van de fractie niet voldoende door de partijleiding worden erkend.

Uit de bestudering van de verhouding tussen fractie en partijbestuur in Nederland kwamen in het bijzonder twee punten naar voren: de zeer nauwe samenwerking — vaak ook personele unies — tussen fractie en partijbestuur en de grote invloed van het partijbestuur op vorming en beleid van de fractie.

van de verworven ervaring in de afgelopen zittingsperiode te verwachten dat een lid van een vertegenwoordigend lichaam geen afdoende waarborgen bezit voor een krachtige medewerking aan de verwezenlijking van de programs van de Partij, is het Partijbestuur bevoegd te bepalen, dat het betrokken lid niet meer als kandidaat kan worden aangewezen.'

Het Partijbestuur kan dit besluit slechts nemen met een 2/3 meerderheid en na overleg met de partijinstantie, welke tot de kandidaatstelling bevoegd is. Zowel voor die partijinstantie als voor het betrokken lid staat mogelijkheid tot beroep open.

²² Typerend in dit verband is het bestaan van speciale organen, die uitspraak moeten doen in geschillen tussen partijbestuur en fractie in de SFIO het *Comité des 46*, bij de Radicaal-Socialisten het *Comité Cadillac*.

In de laatste twee geciteerde uitspraken wordt de wenselijkheid van deze situatie aan de orde gesteld. Hoe de relatie tussen fractie en partijbestuur *dient* te zijn vormde niet het onderwerp van het onderzoek. Het is een moeilijk probleem, waarover men verschillend kan denken. Het is mogelijk twee uiterste opvattingen te construeren: (1) De fractie van een bepaalde partij in het parlement is — omdat die fractie op partijlijsten is verkozen — de vertegenwoordigster van die partij en dient als zodanig aan de eisen of wensen van de partij (leiding) te voldoen.

(2) De fractie van elke partij ontleent haar mandaat aan de kiezers en aangezien slechts een zeer gering percentage van de kiezers lid is van een politieke partij mag de fractie zich niet beschouwen als de vertegenwoordigster van de partij en is de fractie ook niet verplicht (eventueel: mag zich niet verplicht achten) aan de wensen en eisen van de partij(leiding) te voldoen.

Elk van deze opvattingen afzonderlijk is onjuist; beide opvattingen bevatten juiste elementen. Anders gezegd: de fractie moet worden beschouwd als een vertegenwoordiging van de politieke partij en als een vertegenwoordiging van een deel van het electoraat. Banden tussen fractie en partij zijn onontbeerlijk, evenals een zekere zelfstandigheid van de fractie ten opzichte van de partij onontbeerlijk is. Er moet een middenweg worden gekozen en het probleem is hoe sterk die banden met de partij moeten zijn en hoever die zelfstandigheid van de fractie moet gaan.

Voor de zes onderzochte partijen ligt het probleem niet in te zwakke banden met de partij en te grote zelfstandigheid van de fractie ten opzichte van de partij. Juist de sterke banden en de zwakke zelfstandigheid is voor de zes genoemde partijen een probleem, voor de ene partij (b.v. de ARP) in geringere mate dan voor de andere (b.v. de CPN).

Naar mijn mening zijn sterke banden en samenwerking tussen fractie en partij(leiding) in het Nederlandse politieke stelsel niet alleen noodzakelijk, maar ook onvermijdelijk. De uiteindelijke beslissing over het beleid in het parlement behoort echter bij de fractie te liggen.