

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Partijen: van binnen naar buiten en omgekeerd

De geschiedenis laat zien dat partijen zowel van ‘binnen’ (uit het parlement) als van ‘buiten’ (uit de samenleving) ontstonden. Ook voor nieuwkomers blijken deze twee wegen, van ‘binnen’ en van ‘buiten’, nog altijd open te staan, al is het de vraag of de krachtige, goed georganiseerde partijen van weleer zullen terugkeren. Beroepspolitici en gewone leden hebben elkaar nodig. De eerste kunnen er theoretisch zijn zonder de tweede, maar voor het goed functioneren van de parlementaire democratie zijn binnen- en buitenstaanders even hard nodig.

door *Bert van den Braak*

De auteur is onderzoeker bij het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

POLITIEKE PARTIJEN LIJKEN ESSENTIEEL VOOR het functioneren van ons staatkundige bestel. Zij zorgen voor ideeën, een programma en kandidaten, en evenzeer voor mogelijkheden tot ledenparticipatie zowel bij het doen van voorstellen als bij het vragen om verantwoording aan vertegenwoordigers. Toch waren er niet altijd partijen en zijn er nu politieke bewegingen zonder al te veel structuur of zelfs zonder leden. Het lijkt nog altijd denkbaar dat partijen alleen ‘parlementair’ bestaan, al is het de vraag of dat uiteindelijk werkbaar en acceptabel zal zijn.¹

SCHOORVOETEND NAAR PARTIJVORMING

Na het herstel van de onafhankelijkheid in 1813 was het begrip ‘partij’ lange tijd tamelijk besmet. Misschien kwam dat door de herinnering aan de nadelige invloed van partijschap uit de achttiende eeuw, toen orangisten en

patriotten tegenover elkaar stonden. De afkeer kwam zeker voort uit de wens om als politicus onafhankelijk te kunnen oordelen. Politieke partijen ontbraken dan ook lange tijd in de negentiende eeuw. Een poging rond 1860 om een conservatieve partij op te richten was vruchteloos; de liberalen deden zelfs geen poging. Het duurde tot 1879 voor er een landelijke politieke partij kwam: de Anti-Revolutionaire Partij (ARP).

Voor zover er sprake was van politieke groepsvorming was dat lokaal, via kiesverenigingen, en parlementair in de vorm van informele ‘clubs’. Het ging daarbij om enigszins gelijkgezinden en om clubs die zich vormden rond een leidende, bevriende politicus. Hoewel vaak wordt gesproken over de ‘thorbeckianen’ kan echter moeilijk van een zelfs maar enigszins georganiseerde groep rond de liberale voorman Thorbecke worden gesproken. Van hechte groepsvorming was evenmin sprake rond Groen van Prinsterer, al vormden de in aantal kleinere antirevolutionairen wel een iets gepro- nonceerder parlementair gezelschap.

De tijdens vergaderperioden in Den Haag aanwezige Kamerleden hadden uiteraard wel overleg, maar hun politieke handelen kenmerkte zich door onafhankelijkheid. Dat betekende dat iedere minister en ieder kabinet per onderwerp een meerderheid moest zien te verwerven. Feitelijk pas na het overlijden van Thorbecke in 1872 gingen liberalen enigszins streven naar hechtere groepsvorming. De tot dan bestaande onderlinge verdeeldheid leidde er na 1874 toe dat steeds niet-liberalen regeerden. Dat was voor de liberalen reden om zich toch maar beter te gaan organiseren. Dat gebeurde rond een nieuwe voorman, Jan Kappeyne van de Coppello. Hij werd in de Tweede Kamer ‘leader’ en hij vormde met geestverwanten als Sam van Houten, J.K.H. de Roo van Alderwerelt en I.D. Fransen van de Putte zelfs een potentieel kernkabinet. Toen de liberalen in 1877 na de periodieke verkiezingen (voor de helft van de zetels) hun positie hadden versterkt, konden de kappeynianen het bewind overnemen. Er kwam echter wel een kabinet-Kappeyne van de Coppello, met daarin ook enkele Kamerleden, maar juist Van Houten en Fransen van de Putte bleven daarbuiten. Bovendien ontstonden er in het kabinet spoedig tegenstellingen, met minister van Financiën J.G. Gleichman als voornaamste tegenpool van Kappeyne c.s. Het kabinet viel al na twee jaar en de liberale verdeeldheid was geheel terug.

Er kwam een petitiebeweging op gang en de organisatie daarvan werd de opmaat voor partijvorming

Het kabinet-Kappeyne had inmiddels met zijn schoolwetgeving, die nadelig was voor de niet-openbare scholen, de stoot gegeven tot verdere groepsvorming bij de confessionelen. Er kwam een petitiebeweging op gang en de organisatie

daarvan werd de opmaat voor partijvorming. De in de voetsporen van de in 1876 overleden Groen van Prinsterer getreden Abraham Kuiper greep de kansen die het petitionnement bood om zijn achterban te organiseren in de ARP. Er kwam nu ook een volwaardige antirevolutionaire Kamerclub.

De strijd voor financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs leidde tevens tot een verbond met de rooms-katholieken. Van die stroming werd de priester en journalist Herman Schaepman de roerganger. Hij was sinds 1880 Tweede Kamerlid. Zijn positie zou evenwel lange tijd moeilijk zijn, omdat hij veel hervormingsgezinder was dan zijn geloofsgenoten in de Kamer. Schaepman was als een van de weinige katholieken bijvoorbeeld voorstander van forse uitbreiding van het kiesrecht. In de Kamer domineerden de conservatievere ‘bahlmannianen’, genoemd naar het Kamerlid B.M. Bahlmann. Schaepman bepleitte in 1893 de komst van een partij en het opstellen van een programma. Hij slaagde in 1896 echter alleen in dat laatste. Er was inmiddels al wel een katholieke Kamerclub gekomen, soms aangeduid als ‘centrum’. Daarvan zou Schaepman overigens vanwege moeizame verhoudingen met andere rooms-katholieke Kamerleden later enige tijd geen deel uitmaken. Het was in november 1896 wel die Kamerclub die het programma opstelde.

Bij liberalen en antirevolutionairen werd de tegenstelling over de mate waarin het kiesrecht moest worden uitgebreid oorzaak van splitsingen. De liberalen gingen in 1881 opnieuw over tot parlementaire clubvorming, al bleef dat nog een tamelijk los verband, de plenaire club. Daarnaast kwam er in 1885 een landelijk samenwerkingsverband van liberale kiesverenigingen, de Liberale Unie. In zowel fractie als Unie ontstond vanwege de kiesrechtkwestie in 1894 een breuk. De strijd spitste zich toe op het kiesrechtvoorstel van Tak van Poortvliet, waarbij voor- en tegenstanders overigens dwars door alle bestaande politieke scheidslijnen liepen. Bij de antirevolutionairen keerden tegenstanders van de wet zich onder leiding van Alexander de Savornin Lohman niet alleen tegen het voorstel van Tak van Poortvliet, maar ook tegen de door Kuiper nagestreefde fractiedwang. Zij verenigden zich in een vrij-antirevolutionaire Kamerclub.

In de Tweede Kamer ontstonden zodoende twee antirevolutionaire Kamerclubs en twee liberale groeperingen, waarvan de hervormingsgezinden zich ook echt als club (fractie) organiseerden. In 1896 leidde de strijd over het kiesrechtvoorstel van Van Houten, een voorstel dat minder ver ging dan dat van Tak van Poortvliet, zelfs tot de komst van nog een derde ‘club’: de club-Pyittersen. Dat laatste was niet zo belangrijk, maar het weer Spiegelde wel dat onder de liberalen inmiddels een ‘driestromenland’ was ontstaan, met een progressieve vleugel, een middengroep en een conservatievere tak. Dat resulteerde in 1901 in de vorming van een nieuwe progres-

sief-liberale partij, de Vrijzinnig-Democratische Bond (vdb). Daarin ging tevens de in 1892 ontstane Radicale Bond op.

In 1896 was ook een sociaaldemocratische partij opgericht: de SDAP. Die partij kreeg in 1897 voor het eerst (twee) afgevaardigden in de Tweede Kamer. Eerder, in 1888, had de in 1881 opgerichte Sociaal-Democratische Bond (sdb) in Ferdinand Domela Nieuwenhuis een Tweede Kamerlid gekregen. sdb, Radicale Bond en SDAP maakten dus de weg van ‘buiten’ naar ‘binnen’, terwijl ARP, rooms-katholieken en liberalen zich feitelijk deels vanuit de Tweede Kamer organiseerden. Bij de ARP vielen de komst van de fractie en die van de partij zelfs samen, al was het feit dat Kuyper sinds 1877 geen Tweede Kamerlid meer was wel van betekenis: de echte leider zat daarmee namelijk niet in het parlement. Bij de katholieken was dat laatste wel het geval, want Schaepman was in 1880 Kamerlid geworden, maar hij was dan weer (tot 1901) niet de leider van de katholieke fractie. Voor de katholieken gold bovendien dat er wel een programma was en een parlementaire organisatie, maar dat een partijverband nagenoeg ontbrak. In 1887 kwam er wel een Algemeene Bond van rk-kiesverenigingen, maar die was nog niet landelijk. De bahlmannianen hadden met de Zuid- en Noord-Hollandse Bond een eigen organisatie en er was een sterke Brabantse Bond van kiesverenigingen. Pas in 1904 kwam er een landelijke organisatie, en het duurde tot 1926 voor de Rooms-Katholieke Staatspartij (rksp) er was.

Zo waren er in de negentiende eeuw meerdere wegen die tot een partijlandschap leidden. Aanvankelijk vanuit het parlement naar ‘buiten’, maar – vooral onder invloed van sociale bewegingen – ook van ‘buiten’ naar de Kamer.

HET ONTSTAAN VAN EEN ‘PARTIJLANDSCHAP’

Rond 1900 was er een duidelijk partijlandschap dat samenviel met de maatschappelijke en geestelijke stromingen (verzuiling). De politieke partijen kregen vier belangrijke functies: propaganda, kandidaatstelling, scholing en programmavorming. Die functies waren er overigens niet bij alle partijen tegelijkertijd, en evenmin in even sterke mate. Kandidaatstelling bleef ten tijde van het districtenstelsel nog vaak een lokale en regionale aangelegenheid. Zowel liberalen en vrijzinnig-democraten als confessionelen probeerden toen de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer te coördineren, zodat onderlinge concurrentie werd vermeden. Slechts in een enkel geval lukte dat niet, zoals in het district Ommen in 1912. De daar gekozen afgevaardigde C.J.A. Bichon van IJsselmonde richtte in 1913 een eigen politieke organisatie op; een voorbeeld van politieke afsplitsing avant la lettre dus.

Voor de in 1908 ontstane Christelijk-Historische Unie (chu), voortgeko-

men uit de Vrij-Antirevolutionaire Partij, de Friese Bond (voluit: Bond van Kiesverenigingen op Christelijk-Historischen grondslag in de provincie Friesland) en de Christelijk-Historische Kiezersbond van J.Th. de Visser, gold dat zij een ‘losse’ organisatie was. In lijn met de opstelling van Lohman in zijn conflict met Kuyper werd een grote mate van persoonlijke meningsvorming toegestaan. Dat zou tot uiting komen in geregeld verdeeld stemmen van de fractie.

Na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging bleven veel partijen nog geruime tijd vasthouden aan een zekere mate van regionale kandidaatstelling. Soms deden partijen dat door in kieskringen met een lijst met regionale kandidaten te komen. Lang niet altijd was er dan één landelijke lijsttrekker. Soms ook wisselde de volgorde van de kandidaten, zodat de kandidaten uit de specifieke kamerkring in de top stonden. De Roomsch-Katholieke Staatspartij kende verder zogenoemde kwaliteitszetels, waarmee moest worden verzekerd dat in de fractie specifieke deskundigheid aanwezig was en, bij eventuele wisselingen, behouden bleef. Spoedig werden bij grote partijen specialisten voor bijvoorbeeld defensie, koloniale vraagstukken of belastingen de regel. Dat was evenwel niet het enige waarmee partijen bij de kandidaatstelling rekening hielden. Voor partijen was kandidaatstelling voorts een belangrijk instrument om groepen aan zich te binden en een eigen geluid c.q. vertegenwoordiging te bieden. Afgevaardigden stonden dan soms wel voor een afweging tussen het specifieke groepsbelang en politieke/parlementaire belangen.

Bij de ARP was spreiding naar religieuze stromingen (gereformeerden, hervormden, christelijk-gereformeerden, ‘Bonders’) altijd een belangrijk gegeven. Daarnaast zorgden ARP, CHU en RKSP steeds voor aanwezigheid in de fractie van vertegenwoordigers uit landbouworganisaties, vakbonden, middenstand en werkgeverskring. Bij de SDAP hadden specifieke beroepsgroepen hun ‘eigen’ vertegenwoordigers. Gedacht kan worden aan lagere ambtenaren en gemeentepersoneel, onderwijzers, landarbeiders en lager defensiepersoneel. Liberalen en VDB hadden meestal een specifieke vertegenwoordiger uit de hoek van de middenstand.

Moderne partijen organiseerden zich veelal plaatselijk, in kiesverenigingen of afdelingen, met daarboven een provinciaal of gewestelijk orgaan. Van betekenis was verder de band met de eigen vertegenwoordigers in decentrale organen, waartoe bijvoorbeeld afzonderlijke organisaties werden opgericht voor raads- en Statenleden. Moderne partijen werden zo zelf deels ook gedecentraliseerde organisaties, waarbij landelijke organen bijvoorbeeld ondersteuning konden geven (bij scholing, rekrutering, propaganda) en geschillen konden beslechten.

Landelijk was er naast een partijbestuur (en dagelijks bestuur) vaak een

partijraad of landelijk congres. De mate van inspraak verschilde, maar zeker bij kandidaatstelling kon die betekenisvol zijn. De politieke koers was echter veelal in handen van de partijleiding, soms zelfs alleen de partijleider. Daarnaast bevorderden partijen studie en ideënvorming door ad-hoccommissies over maatschappelijke vraagstukken. Er ontstonden daarnaast wetenschappelijke instituten, zoals de in 1921 opgericht Dr. Abraham Kuypersstichting en in 1935 een wetenschappelijk bureau van de SDAP.

OPNIEUW DE NEGENTIENDE-EEUWSE WEG?

Tot de jaren zestig, zeventig van de twintigste eeuw was er sprake van grote volgzzaamheid van de leden en van vaak dominante leiders en partijleiding. De democratiseringsgolf van de jaren zestig leidde ertoe dat leden meer invloed kregen, al verschilde de mate daarvan per partij. Vooral de PvdA had, via belangrijke gewestelijke organen en een semipermanent landelijk orgaan (de partijraad), een grote mate van medezeggenschap. Dat nam niet weg dat de (dagelijkse) politieke koers in handen bleef van de fractie. Er leek daardoor soms wel een tegenstelling te kunnen ontstaan tussen ‘Den Haag’ en de partij. Bij andere partijen was daar minder sprake van, al waren er ook in bijvoorbeeld het CDA wel spanningen over een progressievere koers van de fractie (of de wens daartoe van een deel van die fractie) en de wensen van de leden. De hechtere afspraken bij formaties verminderden de speelruimte en daarmee ook die van de achterban. Een reactie daarop was de door senator Kaland geuite klacht dat de Tweede Kamerfractie zich te veel als ‘stemvee’ gedroeg. D66 gaf leden al meteen een bijna directe invloed op de kandidaatstelling voor de Tweede Kamer, maar dat werd wel enigszins gereguleerd door centrale sturing.

Waren partijen in de eerste naoorlogse periode vaak echte massabewegingen die geworteld waren in hun eigen zuil, aan het eind van de twintigste eeuw was dat veel minder het geval. Enerzijds nam de participatie af, en anderzijds versterkte de partijleiding de greep op de koers en het programma. Bij de PvdA werd de decentrale kandidaatstelling teruggedraaid en verdween de partijraad. Het teruglopende ledental gaf ruimte aan de klacht dat slechts een relatief klein aantal personen bepaalde wie Kamerleden werden en ‘de macht’ hadden. Vanaf 2002 gingen alle partijen mede daarom wel experimenteren met vormen van directe betrokkenheid van leden. Dat gebeurde met name door rechtstreekse (deels digitale) verkiezing van de lijsttrekker en/of de partijleider, alsmede van de partijvoorzitter. Overigens bleek dat niet in alle gevallen bevredigend. Het pakte in 2006 voor de VVD zelfs negatief uit, toen Rutte en Verdonk tegenover elkaar

stonden. Partijen lijken steeds meer zoekende naar een evenwicht tussen enerzijds een duidelijke koers en krachtige leiding en anderzijds relevante invloed van de leden.

Partijen lijken zoekende naar een evenwicht tussen enerzijds een duidelijke koers en krachtige leiding en anderzijds relevante invloed van de leden

In hun algemene functioneren veranderde niet veel, maar afnemende ledentallen en participatie vergrootten de kwetsbaarheid. Nieuwe partijen (exclusief de SP) zijn als regel centraler georganiseerd en missen veelal een fijnmazige lokale structuur.

Het verschijnsel dat partijen vanuit de Kamer ontstonden, is blijven bestaan. Dat was bijvoorbeeld het geval bij de PPR (ontstaan uit de groep-Aarden in 1968), bij DS'70 (mede ontstaan uit de groep-Goedhart in 1970) en bij DENK (in 2015) en de PVV (in 2004). Laatstgenoemde 'partij' kenmerkt zich echter door het ontbreken van iedere vorm van partijorganisatie en zelfs van leden. Andere 'nieuwkomers', zoals AOV, SP, LPF, 50PLUS en Partij voor de Dieren, kenden wel een partijstructuur, maar de betekenis daarvan was niet altijd even groot. 'Nieuwkomer' SP was in die zin een uitzondering door de sterke lokale worteling en krachtige partijorganen.

Het opzetten van een partijstructuur blijkt tegenwoordig niet altijd even eenvoudig. Dat kan betekenen dat het zwaartepunt weer verschuift naar het parlement. Uit democratisch oogpunt is dat geen gelukkige ontwikkeling. Het betrekken van leden bij het uitstippelen van de koers en bij ideeënvorming is bij uitstek een taak van partijen. Die leden moeten er dan allereerst zijn, en daarna moeten ze ook nog actief meedoen.

Nu is het zeker zo dat dit laatste in onze tijd van een 'toeschouwersdemocratie' geen vanzelfsprekendheid meer is. In die zin hadden voor mannen als Kuiper, Troelstra en Schaepman het gemakkelijker dan huidige politici die een partij willen beginnen. Het verwijt dat slechts enkelen de gang van zaken (programma, kandidaatstelling) bepalen, slaat in die zin direct terug op de 'achterban'. Als die zich laat mobiliseren en zorgt voor een actief partijleven, dan neemt dat bezwaar evenredig af. Beroeps-politici en gewone leden hebben elkaar nodig. De eerste kunnen er theoretisch zijn zonder de tweede, maar voor het goed functioneren van de parlementaire democratie zijn 'binnen-' en 'buitenstaanders' even hard nodig.

Noten

- 1 Over de ontwikkeling van het partijwezen en afzonderlijke partijen zijn diverse studies te vinden. Een goed

overzichtswerk is het volgende: R.A. Koole, *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*. Utrecht: Het Spectrum, 1996.