

De positie van de politieke partij in het eindrapport van de staatscommissie Parlementair stelsel.

Gerrit Voerman

De noodzaak de inhoudelijke representatie te verbeteren is één van de twee rode draden in het eindrapport van de staatscommissie Parlementair stelsel. Dit deel leest als een aanhoudende kritiek op de politieke partij. De inhoudelijke representatie schiet te kort, zegt de commissie, waardoor burgers afhaken, en dat probleem zal naar haar mening in de toekomst alleen maar urgenter worden.

Hoewel de staatscommissie het niet met zoveel woorden zegt, ligt die gebrekkige representatie vooral aan de politieke partijen. Partijen falen in hun rekruteringsfunctie, hun programmatische functie en hun agenderingsfunctie – kortom: in hun representatiefunctie, in het adequaat overbrengen van de voorkeuren van kiezers in het politieke domein. Kort gezegd stellen de partijen volgens de commissie bovengemiddeld veel hoger-opgeleide kandidaten, wat er mede toe leidt dat de belangen van lager opgeleiden makkelijker worden veronachtzaamd (zoals bij migratie en Europese integratie). Het resultaat is dat lager-opgeleiden zich minder goed vertegenwoordigd voelen en zich vaker afkeren van de politiek.

Wat zijn nu de door de staatscommissie voorgestelde oplossingen voor deze gebrekkige representatie, en wat zijn de gevolgen van die oplossingen voor de politieke partijen? Ik loop de belangrijkste langs. Daarbij is het relevant te weten dat de staatscommissie het grootste belang hecht aan politieke partijen; een democratie zonder partijen acht zij niet denkbaar.

De staatscommissie doet twee voorstellen die aan het begin respectievelijk aan het einde van het besluitvormingsproces zouden moeten worden doorgevoerd. In beginfase moet de agenderingsfunctie van burgers worden vergroot, door onder meer het burgerinitiatief te verbeteren en vaker van burgerfora gebruik te maken. Daarvoor schreef de staatscommissie in haar rapport over de media dat deze een steeds belangrijker rol zijn gaan spelen bij de agendering van nieuwe thema's, 'ten koste van de maatschappelijke positie van politieke partijen'. Dat zal mutatis mutandis ook gelden voor het vergroten van de agenderende rol van de burgers: partijen zullen op dit punt aan relevantie inboeten.

Voor wanneer het besluitvormingsproces is afgerond, wil de staatscommissie een bindend correctief referendum invoeren waarmee de kiezers de gelegenheid krijgen parlementair aanvaarde wetgeving eventueel af te wijzen. Met de commissie veronderstel ik dat een dergelijk referendum de partijen 'scherp' kan houden, maar ik meen ook dat dit instrument tegelijkertijd de centrale rol van de politieke partij in het representatieve proces zal verzwakken. Dat 'referenda de positie van politieke partijen versterken', zoals de commissie stelt, is een wat boude uitspraak, ook al omdat de ene publicatie waarnaar dan verwezen wordt in dit opzicht zeker niet eenduidig is.

Van een andere orde is het voorstel van de commissie om de representatieve werking van het parlementaire bestel te versterken door het eenvoudiger te maken kandidaten met voorkeursstemmen te verkiezen. Zo'n 'persoonsstem' kan de identificatie van de kiezer met de gekozene vergroten, maar het is zeker niet ondenkbaar dat Kamerleden met en dergelijk direct persoonlijk mandaat van de kiezers, losser van de partij zullen

opereren dan degenen die via de lijststem zijn verkozen. Dit zal gevolgen hebben voor de cohesie van de partij, ook wanneer in de aanloop naar de verkiezingen de kandidaten hun eigen verkiezingscampagnes gaan voeren. Al met al zal het hoogstwaarschijnlijk leiden tot een verdere personalisering van de politiek, ten koste van de politieke partij. Ook de verkiezing van de kabinetsformateur zal hieraan bijdragen – een ander voorstel van de staatscommissie.

Wat de hierboven genoemde voorstellen met elkaar gemeen hebben is dat zij niet zozeer gericht zijn op de versterking van de positie van de partijen in het representatieve proces, maar vooral beogen de negatieve effecten van het functieverlies van partijen te corrigeren en te compenseren – door het aanleggen van direct-democratische kanalen tussen staat en samenleving om de partij heen, of door de personalisering van het electorale proces te bevorderen. De staatscommissie doet nauwelijks voorstellen die de positie van partijen als zodanig zouden kunnen versterken, zoals bijvoorbeeld een verhoging van de overheidssubsidie teneinde partijen in staat te stellen de directe digitale communicatie met hun achterban te optimaliseren. Ook zou binnen de subsidieregeling de financiële bonus op het aantal partijleden kunnen worden vergroot om de partijen tot ledenwinning aan te zetten en zo hun maatschappelijke worteling te versterken. Verder zou partijen ook kunnen worden gestimuleerd om naast het formele partijlidmaatschap alternatieve, lichtere vormen van partij-affiliatie op te zetten om kiezers aan zich te binden.

Dat de overheid het model van de ledenpartij stimuleert is een goede zaak, zolang dat partijmodel maar niet dwingend wordt voorgeschreven. De staatscommissie adviseert de totstandkoming van een Wet politieke partijen (Wpp), waarin onder meer de bestaande wettelijke regelgeving ten aanzien van politieke partijen moet worden gebundeld. Daarbij stelt de commissie in haar rapport voor om in zo'n Wpp te regelen dat politieke partijen in formele zin verenigingen zijn, maar dit advies ontbreekt vervolgens opmerkelijk genoeg in haar rijtje aanbevelingen. Dat is maar goed ook, wat een formeel verenigingsvereiste perkt de vrijheid van organisatie van politieke partijen in en vormt daarmee een rem op de wijze waarop die partijen zich kunnen ontwikkelen en zich in de toekomst aan de veranderende omstandigheden kunnen aanpassen. Het is eveneens te hopen dat het samenvoegen van de bestaande regelgeving in een Wpp die de commissie bepleit, niet betekent dat de thans in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) opgenomen bepaling wordt overgenomen dat partijen minstens duizend leden moeten hebben om subsidie te krijgen. Zo'n formeel ledenminimum is unfair tegenover een partij als de PVV, die ook zonder leden net als andere partijen bepaalde kosten maakt ten behoeve van haar representatiefunctie, maar daarvoor geen overheidssubsidie ontvangt. De in de Eerste en Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen die geen leden hebben, zouden wel voor dat deel van de subsidie in aanmerking dienen te komen dat op basis van het aantal Kamerzetels wordt uitgekeerd, maar niet voor het deel dat is gebaseerd op het ledental.

Tot slot: de meeste voorstellen die staatscommissie in de representatieve sfeer doet zijn plausibel, maar zij kunnen tegelijkertijd de intermediaire positie van de politieke partij verder ondergraven. De commissie lijkt van twee kwaden het in

haar ogen minste te hebben gekozen. Het panacee om de representatieve functie van de partijen te helen heeft zij niet gevonden en dat valt haar moeilijk aan te rekenen, want die is er ook niet: daarvoor is het electoraat te individualistisch geworden.