

Vergaderjaar 2000–2001

**27 425**

## **Draagvlak politieke partijen**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2000

Bijgaand zend ik u de reactie van het kabinet op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur over de plaats en functie van politieke partijen. Het advies van de Raad, getiteld «Tussen staat en electoraat», is reeds bij brief van 16 december 1998, kenmerk BW98/U61712 aan u toegezonden.

Het advies van de Raad vormde mede de aanleiding nader onderzoek te laten verrichten door de Universiteit Leiden naar het vraagstuk van de rekrutering van politieke ambtsdragers. Het onderzoeksrapport «Rekrutering en representatie in een representatief bestel» van R. A. Koole, J. J. M. van Holsteyn en J. A. Elkink heeft u bij brief van 5 september jl., kenmerk BW2000/U86127, van mij ontvangen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

## 1. Inleiding

Mijn ambtsvoorganger heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gevraagd te adviseren over het draagvlak van politieke partijen, mede in relatie tot de kwaliteit van politieke ambtsdragers. De aanleiding voor de adviesaanvraag was de constatering dat het ledental van politieke partijen, zowel in absolute als in relatieve zin, is gedaald. Rond 1960 was nog ongeveer tien procent van de kiesgerechtigden lid van een politieke partij. Vandaag de dag is dat nog geen drie procent. Hoewel door de groei van de bevolking en de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd het aantal kiesgerechtigden is toegenomen, is ook in absolute aantallen het aantal leden van politieke partijen teruggelopen. Rond 1960 waren ongeveer 700 000 mensen lid van een politieke partij, terwijl volgens opgaven van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen dat nu nog nauwelijks 300 000 mensen zijn. Overigens is de daling van het ledental van politieke partijen geen typisch Nederlands verschijnsel. Uit onderzoeksgegevens blijkt dat ook in diverse andere Europese landen het ledental van politieke partijen daalt.

De Rob heeft op 26 oktober 1998 zijn advies, getiteld «Tussen staat en electoraat» aan mij uitgebracht. Het advies van de Raad heeft u bij brief van 16 december 1998 (BW98/U61712) reeds van mij ontvangen. Voorafgaande aan het formuleren van een definitief standpunt heb ik het in de eerste plaats wenselijk geacht de hoofdbesturen van de landelijke politieke partijen te raadplegen over de aanbevelingen van de Rob. U bent daarover reeds ingelicht in de zojuist vermelde brief. Uiteindelijk waren in september 1999 de reacties van alle politieke partijen ontvangen. Deze reacties zijn als bijlage opgenomen. Mede naar aanleiding van deze reacties was het in de tweede plaats wenselijk nader onderzoek te laten verrichten naar het vraagstuk van rekrutering van politieke ambtsdragers. De uitkomsten van dit onderzoek, uitgevoerd door de wetenschappers Koole en Van Holsteyn van de Universiteit Leiden, heeft u recentelijk reeds ontvangen.

Met waardering heb ik kennis genomen van het advies van de Rob. De plaats en functie van politieke partijen heeft in het publiek debat en in de literatuur, terecht, veel aandacht. Door sommigen wordt daarbij een a-politiek publiek domein en een procedurele democratie bepleit, waarin vooral aan de onderkant van de samenleving een complex bestaat van onthiërarchiseerde infrastructuren voor debat en besluitvorming (o.a. Frissen). Ondanks dergelijke toekomstvisies onderschrijf ik de analyse van de Raad dat politieke partijen binnen de representatieve democratie noodzakelijk en waardevol zijn. De aanwezigheid van politieke partijen vormt in een representatieve democratie een garantie voor democratische besluitvorming. In Europees perspectief vormen (Europese) politieke partijen een belangrijke factor voor integratie binnen de Europese Unie. Zij dragen bij tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie, aldus ook artikel 192 van het EG-verdrag. Politieke partijen vormen verder de noodzakelijke voorwaarde voor het handhaven van de eenheid van de staat, juist doordat zij gezamenlijk de pluriformiteit en verscheidenheid van de samenleving vertegenwoordigen. Het zijn de politieke partijen die de verschillende meningen en opvattingen, die in de samenleving leven, verwoorden in het politieke debat in de vertegenwoordigende lichamen en vervolgens op basis van de uitwisseling en de afweging van standpunten tot besluiten komen. Politieke partijen vervullen daarmee essentiële functies binnen onze democratie. Zij rekruteren ook de personen die over de kwaliteiten beschikken die nodig zijn voor de te vervullen politieke en bestuurlijke functies. Het gedaalde ledental van politieke partijen plaatst de positie van politieke partijen in een ander perspectief. Door het gedaalde ledental

wordt de politiek steeds meer bedreven door een relatief kleine groep personen, waarvan de binding met de maatschappelijke achterban veel minder vanzelfsprekend is geworden. De voeling van de politiek met wat leeft in de samenleving lijdt daaronder. Ook de werving en selectie van politici komt in de verdrukking. De rekrutering van aankomende politici gebeurt nog slechts door een gering aantal personen binnen partijen.

Bovendien hebben zich naast de politieke partijen andere vormen van democratische betrokkenheid ontwikkeld. Hoewel de partijpolitieke participatie van burgers is afgenomen, is de brede maatschappelijke participatie van burgers toegenomen. Burgers lijken echter de politieke invulling van hun burgerschap minder prominent op te pakken, waarmee de vraag rijst naar de toekomst van onze partijpolitieke besluitvorming. Gegeven de waarde van politieke partijen binnen de representatieve democratie is de vraag niet zozeer of politieke partijen zullen blijven bestaan, maar in welke vorm en onder welke omstandigheden deze zich zullen ontwikkelen. Diverse scenario's zijn daarbij denkbaar, waaronder bijvoorbeeld die van de moderne kaderpartijen (Koole), electoraal-professionele partijen (Panebianco), maar ook ontwikkelingen in de richting van kartelpartijen (Katz en Mair) of een éénpartijstaat (Oerlemans) worden tot die mogelijkheden gerekend. Tegelijkertijd kunnen partijen zich langs nieuwe scheidslijnen profileren en ontwikkelen, waarbij veelal wordt gerefereerd aan de toekomst van de Europese Unie, het waarden en normendebat, de multiculturele samenleving en de aard van de economische ontwikkeling (Bovens e.a., Ankersmit).

Ondanks de relativeringen die de Rob maakt bij de feitelijke ontwikkelingen, kiest hij er niet voor die ontwikkelingen op zijn beloop te laten. De Raad wenst nadrukkelijk de band tussen bevolking en politiek te vernieuwen. De Raad richt zich met zijn aanbevelingen niet primair tot de politieke partijen, maar tot het kabinet, dat een voorwaardenscheppende rol heeft. Het kabinet heeft immers een medeverantwoordelijkheid voor de context waarbinnen politieke partijen opereren. De aanbevelingen van de Raad richten zich op de (verbreding van de) politieke participatie, de verankering van partijen in de samenleving, de openheid van het politieke systeem en de organisatie van vertegenwoordigende organen. In het hierna volgende gaat het kabinet in op de afzonderlijke aanbevelingen van de Raad.

Alvorens een reactie te geven op die afzonderlijke aanbevelingen van de Rob, wordt per aanbeveling een korte impressie gegeven van de reacties en standpunten van de politieke partijen, waarnaar het kabinet heeft gevraagd.

## **2. Verbreding van de politieke participatie**

### *2.1 Gedaald ledental en rekrutering*

De adviesaanvraag aan de Rob is in belangrijke mate ingegeven door het gedaalde ledental van politieke partijen. Bij een structureel afnemend ledental rijst niet slechts de vraag naar de representativiteit en de legitimiteit van politieke partijen, maar tevens de vraag naar de mogelijkheden van rekrutering van politieke ambtsdragers. De Rob plaatst in zijn advies enkele relativeringen bij de daling van het ledental van politieke partijen. De Raad stelt onder meer dat partijen niet structureel moeite hebben met het rekruteren van geschikte kandidaten, maar dat slechts incidenteel en bij sommige partijen knelpunten zouden bestaan.

Wel stelt de Raad vast dat het ledenbestand van partijen eenzijdig van samenstelling is. Het VNO-NCW kwam in het rapport «Een democratie van ambtenaren en leraren» (september 1997) tot dezelfde conclusie. De Raad veronderstelt daarbij dat politieke functies in het bijzonder

aantrekkelijk zijn voor ambtenaren, vanwege de raakvlakken van het politieke bedrijf met de eigen beroepsmatige werkzaamheden.

De relativering door de Rob van het rekruteringsvraagstuk vormde in de eerste plaats aanleiding de politieke partijen uit te nodigen om specifiek te reageren op deze stellingname van de Raad. Slechts één partij gaf aan incidenteel moeite te hebben met het rekruteren van geschikte kandidaten voor gemeenteraden of provinciale staten. De overige partijen hebben niet aangegeven of zij knelpunten ondervinden bij de rekrutering van geschikte kandidaten. Dit gegeven vormde aanleiding nader onderzoek te laten verrichten naar het vraagstuk van de rekrutering van politieke ambtsdragers. Het kabinet signaleerde daarbij dat het vraagstuk van de rekrutering van politieke ambtsdragers een drietal facetten kent. In de eerste plaats betreft het de eenzijdigheid van de samenstelling van zowel de ledenbestanden als van de vertegenwoordigende lichamen (de representativiteit). In de tweede plaats betreft het de rekrutering van voldoende kwalitatief geschikte bestuurders en volksvertegenwoordigers (capaciteiten). In de derde plaats, en voor een deel als oorzaak van het vorige, gaat het erom dat het aantal leden van waaruit politieke partijen hun ambtsdragers rekruteren is afgenomen. Met andere woorden, de vijver van waaruit gerekruteerd kan worden is kleiner geworden.

## *2.2 Onderzoek rekrutering politieke ambtsdragers*

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een nader onderzoek uitgevoerd door de onderzoekers Koole en Van Holsteyn van de Universiteit Leiden. Hun rapport «Rekrutering en representatie in een representatief bestel» bevat belangrijke bevindingen van een empirisch onderzoek onder leden en kiezers van CDA, D66, PvdA en VVD.

In het onderzoeksrapport is het rekruteringsvraagstuk geoperationaliseerd in termen van ambitie, vertegenwoordiging en (algemeen politiek) activisme. Uit het onderzoek blijkt dat bij ruwweg vijftien tot twintig procent van de leden van de onderzochte partijen toch zeker politieke ambitie aanwezig is, dat ruim twintig procent lid is (geweest) van een volksvertegenwoordigend lichaam, en dat tenminste vijftien procent tot de categorie actieve leden kan worden gerekend. De onderzoeksresultaten duiden erop dat tenminste vijftien à twintig procent van de partijleden tot het potentieel aan politieke ambtsdragers kan worden gerekend. De suggestie, dat het aantal te vervullen functies ongeveer overeenkomt met het aantal actieve partijleden, zou daarmee een duidelijke onderschatting zijn van het potentieel binnen partijen. In de rapportage wordt aangegeven dat het rekruteringsprobleem wellicht eerder een mobiliseringsprobleem is van de politieke partijen zelf. Politieke partijen zouden volgens het onderzoeksrapport gericht dienen te appelleren aan de ambities van met name jongeren binnen de partij en gebruik dienen te maken van de overtuiging van grote groepen leden die zich geschikt achten voor het vervullen van een vertegenwoordigende functie.

In het onderzoek is nagegaan welke factoren van invloed zijn op ambitie, vertegenwoordiging en activisme. Mannen en vrouwen blijken even ambitieus, zijn even vaak kandidaat geweest voor of lid geweest van een vertegenwoordigend orgaan, en zijn in gelijke mate actief. Leeftijd is wel een factor van belang. Jongeren hebben wel ambitie, maar relatief weinig ervaring. Hier lijkt een onbenut potentieel voorhanden te zijn. Verder worden verbanden geconstateerd tussen de hoogte van de opleiding en ambitie, tussen verstedelingsgraad van de woonplaats en het activisme, tussen de positieve baten die men van activisme in de partij verwacht en de ambitie en tussen het politiek zelfvertrouwen en activisme. Factoren als

regio, zorg voor kinderen, beroepsmatige achtergrond gaven, evenmin als geslacht, geen duidelijke verbanden te zien. Zeker wat betreft de beroepsmatige achtergrond is dit een opvallende uitkomst. Van oververtegenwoordiging van partijleden in overheidsdienst als (kandidaat-)ambtsdragers is in het onderzoek niets gebleken.

Het representatievraagstuk is geanalyseerd door de kiezers van de onderzochte partijen te vergelijken met de leden van die partijen. Er wordt geconstateerd dat kiezers en partijleden voor wat betreft hun sociale achtergronden op verschillende punten in mindere of meerdere mate van elkaar verschillen. Onder de partijleden bevinden zich relatief veel mannen, weinig jongeren, vooral mensen met een hoge opleiding en mensen die zich tot een wat hogere sociale klasse rekenen. De partijleden zijn voor wat betreft de sociale kenmerken derhalve geen exacte afspiegeling van de kiezers. De politieke opvattingen van kiezers en leden verschillen echter nauwelijks. In dat opzicht weerspiegelt de groep partijleden wel degelijk het (eigen) electoraat.

### *2.3 Rekruteringsvijver*

Wat de rekrutering van het aantal beschikbare kandidaten voor politieke functies is in het voorgaande, evenals in de politicologische literatuur, reeds gewezen op de risico's van de gedaalde ledentallen van politieke partijen. Daartegenover staat de relativerende of indifferente houding van de Rob en van de politieke partijen zelf. De resultaten van het onderzoek door de Universiteit Leiden suggereren dat zo'n vijftien tot twintig procent van de partijleden tot het rekruteringspotentieel kan worden gerekend. Of dat voldoende is hangt af van de omvang van de vraag naar politieke ambtsdragers. Op basis van de onderzoeksgegevens wordt geconcludeerd dat een één-op-één-verhouding tussen het benodigd aantal politieke ambtsdragers en het in partijen aanwezige potentieel een duidelijke onderschatting van dat potentieel zou zijn. Deze conclusie van de onderzoekers betekent eveneens een relativering van de ernst van het vraagstuk van rekrutering, althans voor zover het gaat om de kwantitatieve zijde daarvan.

### *2.4 Representativiteit en kwaliteit*

Wat de representativiteit van de ledenbestanden betreft, constateert de Rob in zijn advies dat de samenstelling van de ledenbestanden van politieke partijen eenzijdig is. Hoger opgeleiden, ouderen en ambtenaren zijn oververtegenwoordigd in politieke partijen, terwijl met name ondernemers, jongeren en vrouwen duidelijk zijn ondervertegenwoordigd. Dit beeld vertaalt zich in de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen. Het VNO-NCW spreekt in dat verband van een democratie van ambtenaren en leraren.

De Rob acht het wenselijk dat gestreefd wordt naar een beter evenwicht tussen enerzijds de mogelijkheden om leden van politieke partijen meer invloed te bieden op de kandidatenlijsten van politieke partijen en anderzijds de organisatorische en procedurele waarborgen voor een evenwichtige samenstelling van de kandidatenlijsten.

Vanuit de hoofdbesturen van de politieke partijen wordt, in hun reactie op het Rob-advies op dit onderdeel, echter niet aangegeven of en in hoeverre zij de samenstelling van de ledenbestanden of de achtergrond van de volksvertegenwoordigers als een knelpunt ervaren. Dit aspect is dan ook meegewogen in het hiervoor genoemde onderzoek naar de rekrutering van raadsleden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de sociale achtergronden tussen kiezers en partijleden weliswaar verschilt, maar dat de politieke opvattingen tussen kiezers en partijleden nauwelijks van elkaar

verschillen. Opvallend is dat het onderzoek volstrekt geen steun biedt voor de suggestie dat mensen in overheidsdienst bij uitstek degenen zijn die vertegenwoordigende functies vervullen voor partijen. Hoewel de onderzoekers wel een kanttekening plaatsen bij de uitsplitsing van partijleden naar werkstatus, is van oververtegenwoordiging van leden in overheidsdienst als (kandidaat-)ambtsdragers in het partijledenonderzoek geen spoor te bekennen.

Hierbij dient wel te worden bedacht dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging primair is gebaseerd op de vertegenwoordiging van politieke opvattingen van kiezers door volksvertegenwoordigers. Dit neemt niet weg dat politieke partijen bij de selectie van leden voor volksvertegenwoordigende organen aspecten van geslacht, regionale herkomst, leeftijd, beroepsgroep en etnisch-culturele achtergrond laten meewegen. Verschillende partijen kunnen aan verschillende van dergelijke factoren meer of juist minder waarde hechten. Anders dan de Rob suggereert op pagina 33 in zijn advies kan men niet zonder meer aan iedere *afzonderlijke* partij de eis stellen de maatschappelijke verscheidenheid op evenwichtige wijze te laten weerspiegelen in haar kandidatenlijsten. Zo behoeven ouderenpartijen niet te worden gestimuleerd jongeren op hun kandidatenlijsten te plaatsen. Indirect spelen dergelijke factoren wel een rol bij de beoordeling van de representativiteit van volksvertegenwoordigende lichamen. De eenzijdigheid van de samenstelling van volksvertegenwoordigende lichamen als gevolg van de eenzijdigheid van de samenstelling van de ledenbestanden van politieke partijen duidt in die zin op een onvolkomen representativiteit. Op het moment dat burgers zich niet meer in voldoende mate kunnen herkennen in de volksvertegenwoordigers kan deze onvolkomen representativiteit de aantrekkelijkheid van politieke partijen voor burgers nadelig beïnvloeden. Dit representativiteitsprobleem is dan ook in de eerste plaats een probleem van de politieke partijen zelf.

Desalniettemin acht het kabinet het de taak van de overheid te stimuleren dat meer vrouwen en minderheden een plaats vinden in volksvertegenwoordigende functies. Daarbij is het in de eerste plaats van belang te bezien in hoeverre belemmeringen voor bepaalde groepen om te participeren in vertegenwoordigende lichamen kunnen worden weggenomen. Dat kunnen belemmeringen zijn om verkozen te worden, maar tevens ook belemmeringen voor eenmaal gekozen vrouwen en minderheden om voor langere tijd als vertegenwoordiger te functioneren. Sinds 1992 voert de overheid een expliciet beleid om meer vrouwen en minderheden verkozen te krijgen in volksvertegenwoordigende lichamen. Tevens wordt de laatste tijd getracht de oorzaken te achterhalen waarom vrouwen en minderheden relatief korter zitting houden dan andere gekozenen. Allengs komt men tot de overtuiging dat dat te maken kan hebben met aspecten van politieke cultuur. De overheid beveelt streefcijfers aan bij de politieke partijen en er vindt periodiek overleg plaats tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de landelijke voorzitters van de politieke partijen. Omdat de situatie in gemeenteraden relatief slecht is, worden met name projecten uitgevoerd die gericht zijn op een betere afspiegeling van vrouwen en minderheden in deze raden.

In de tweede plaats dient te worden bezien in hoeverre voorzieningen, die specifieke groepen zouden kunnen bevoordelen daar waar het gaat om politieke participatie, kunnen worden herzien met als doel de politieke participatie voor verschillende bevolkingsgroepen in dezelfde mate aantrekkelijk te maken.

Wat dat aspect betreft moet worden opgemerkt dat secundaire en facilitaire voorzieningen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers een veronderstelde invloed hebben op onder meer de rekrutering van kandi-

daat raads- en statenleden, wethouders en gedeputeerden. Het gaat hierbij mede om de vraag of het creëren of verbeteren van bepaalde voorzieningen een bijdrage kan leveren aan belangstelling voor het politieke ambt. Daarbij gaat het niet alleen om de belangstelling in kwantitatieve zin. Ook speelt de maatschappelijke achtergrond van mogelijke belangstellenden een nadrukkelijke rol.

Niet moet echter worden uitgesloten dat bepaalde voorzieningen, die in de publieke sector bestaan, het politieke ambt in het bijzonder aantrekkelijk maken voor personen werkzaam in de publieke sector.

De ontwikkeling ten aanzien van de wettelijke terugkeergarantie voor ambtenaren op basis van artikel 125c van de Ambtenarenwet verdient in dit kader bijzondere vermelding.

Daarbij dient vooraf te worden opgemerkt dat het formeel-wettelijk recht van rijksambtenaren die worden gekozen in de Tweede Kamer der Staten-Generaal of in het Europees Parlement op buitengewoon verlof en daarmee op terugkeer in de ambtelijke functie en het formeel wettelijk recht op non-activiteitswedde is geschrapt (wet van 15 juli 1998, Stb. 507). Deze maatregel maakte een einde aan de situatie waarin rijksambtenaren bepaalde wettelijke garanties hadden die niet voor personen uit de particuliere sector gelden.

Destijds is daarbij besloten de terugkeergarantie op basis van artikel 125c van de Ambtenarenwet voor alle ambtenaren die in publiekrechtelijke colleges worden benoemd vooralsnog te handhaven. Hieraan lag de overweging ten grondslag dat de positie van wethouders en gedeputeerden een andere is dan die van leden van de Staten-Generaal en het Europees Parlement.

Momenteel wordt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) beraadslaagd over de toekomst van de secundaire voorzieningen voor raads- en statenleden. In de notitie over de rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies welke, op verzoek van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op 14 juli jl. aan de Tweede Kamer is gezonden is hier uitvoerig op ingegaan (Kamerstukken II, 1999–2000, 27 263, nr. 1). De VNG, het IPO en de politieke partijen zijn nadrukkelijk gevraagd naar een reactie op eventuele voornemens tot afschaffing van de terugkeergarantie. De reacties daarop geven vooralsnog weinig aanleiding de bestaande regeling te handhaven. Een eventueel afschaffen van de terugkeergarantie voor ambtenaren op basis van artikel 125c Ambtenarenwet, zal de ongelijkheid te dien aanzien met de particuliere sector opheffen. Zoals in de brief van 4 november 1999 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 447, nr. 33) reeds is aangegeven zou de wettelijke terugkeergarantie van artikel 125c Ambtenarenwet in beginsel kunnen komen te vervallen. Dit zou echter gepaard dienen te gaan met een beleid dat is gericht op een snelle terugkeer in het arbeidsproces na het beëindigen van een politieke functie. Beroepen als wethouder of gedeputeerde zijn immers beroepen met bijzondere risico's.

Overigens dient te worden gewezen op de ontwikkelingen die zich voordoen naar aanleiding van het rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie over de dualisering van het lokale bestuur. Het kabinet heeft zich naar aanleiding van het rapport van de staatscommissie, mede uit oogpunt van transparante verhoudingen binnen het bestuur, op het standpunt gesteld dat de posities van wethouders en raadsleden dienen te worden gescheiden. Dit betekent niet alleen de introductie van de wethouder als niet-raadslid, maar biedt tevens mogelijkheden wethouders van buiten de gemeenteraad te recrutereren. Voor het provinciebestuur staat het kabinet eenzelfde ontwikkeling voor ogen. Voor

politieke partijen betekent dit dat hierdoor nieuwe impulsen kunnen ontstaan voor een bredere rekrutering van geschikte ambtsdragers.

### *2.5 Facilitering politiek debat en politieke participatie*

Teneinde de politieke participatie te bevorderen en te verbreden adviseert de Rob het faciliteren van organisaties die de kwaliteit van het politiek debat, de politieke meningsvorming en de politieke participatie willen bevorderen en het daarvoor benodigde politiek-georiënteerd wetenschappelijk onderzoek.

De reactie van politieke partijen op dit onderdeel van het Rob-advies varieerde van positief en neutraal tot negatief. De partijen die negatief reageerden benadrukten daarbij veelal het primaat van de politieke partijen.

In reactie op deze aanbeveling van de Rob merkt het kabinet op dat het ervan uitgaat dat de Raad niet bedoeld kan hebben uitsluitend de bedoelde organisaties te faciliteren. Een in dit opzicht te sterke principiële benadering bergt het risico in zich van een toename van een verplaatsing van de politiek en het uithollen van de positie van politieke partijen. Het kabinet is van mening dat het faciliteren door de overheid van organisaties die de politieke meningsvorming en het politiek debat bevorderen desalniettemin een nuttige functie heeft als aanvullend en flankerend beleid. Op projectmatige basis wordt dan ook regelmatig financiële steun verleend aan instanties die bijdragen aan maatschappelijke of politieke debatten of het organiseren daarvan. Daarnaast moet worden opgemerkt dat door de overheid de mogelijkheden van de moderne informatie- en communicatietechnologie niet alleen worden benut ten behoeve van de informatievoorziening aan geïnteresseerden, maar ook ten behoeve van het politieke debat.

Naar aanleiding van het advies van de Raad verdienen nog twee initiatieven bijzondere vermelding. In de eerste plaats is dat de instelling van het Forum voor Democratische Ontwikkeling. Het Forum is, met financiële ondersteuning van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op 8 november 1999 officieel ingesteld. Het Forum, onder voorzitterschap van prof. A.C. Zijdeveld en verder samengesteld uit personen uit diverse maatschappelijke geledingen, biedt een platform voor onderzoek naar, discussie over en activiteiten met betrekking tot democratische beginselen. Het tracht een ontmoetingspunt te vormen voor instellingen, organisaties en individuele personen om ervaringen, opvattingen en ideeën uit te wisselen. De volgende vragen spelen daarbij onder meer een rol. Wat houdt democratische ontwikkeling precies in? Welke maatschappelijke en andere factoren zijn voor de ontwikkeling van democratie en rechtsstaat van betekenis en in welke zin? Hoe kunnen democratische deugden als tolerantie, gemeenschapszin en solidariteit op diverse terreinen, zoals in de buurt, op het sportveld, in politiek en bedrijfsleven, kortom in de sociale omgang tussen mensen, bevorderd worden? Het Forum voor Democratische Ontwikkeling is een stichting, die onafhankelijk van de overheid functioneert. Het Forum stelt zich ten doel iedereen bij de discussies over en ontwikkelingen met betrekking tot de democratische beginselen van onze samenleving te betrekken. Het is van groot belang dat een ieder die dat wil kan meepraten en discussiëren, eventueel via internet ([www.forumdemocratie.nl](http://www.forumdemocratie.nl)), over ontwikkelingen en vraagstukken die de essentie en de grondslagen van de democratie en samenleving raken. De mogelijkheden moderne informatie- en communicatietechnologie worden daarmee ook in dit specifieke kader benut ten behoeve van het faciliteren van het politieke debat. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal het Forum gedurende de periode 1999–2003 een financiële bijdrage



verstrekken. Voor de periode daarna zal het Forum in zijn middelen moeten voorzien uit andere fondsen.

Het tweede initiatief neemt het kabinet in het verlengde van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. In dat verband is aangekondigd dat de Vernieuwingsimpuls lokaal bestuur zal worden opgezet. Het doel daarvan is, ten behoeve van het gemeentelijk bestuur, de bestuurlijke cultuur en het politiek debat binnen gemeenten te beïnvloeden. Tevens hebben de provinciebesturen via het Interprovinciaal Overleg in beginsel aangegeven met dit project te willen aansluiten bij het provinciale debat met betrekking tot de aanpassing van de provinciale bestuurscultuur.

### **3. Versterking van verankering politieke partijen in samenleving en subsidiëring van politieke partijen**

De Rob betoont zich in zijn advies in beginsel tegenstander van financiële ondersteuning door de overheid van politieke partijen. In de visie van de Raad betekent dit een ingrijpen door de overheid in de verhoudingen tussen de verschillende politieke partijen als maatschappelijke organisaties. Indien wel sprake is van financiële ondersteuning ligt volgens de Raad, gelet op het karakter van politieke partijen als maatschappelijke organisaties, subsidiëring mede op basis van ledental van politieke partijen, het meest voor de hand. Ter verbetering van de verankering van politieke partijen in de samenleving acht de Raad het noodzakelijk dat subsidiëring van politieke partijen niet hoofdzakelijk op basis van kamerzetels plaatsvindt, maar mede op basis van ledentallen van politieke partijen.

Over de vraag of subsidiëring als zodanig wenselijk is spreken de politieke partijen zich niet expliciet uit. Afgaande op de stellingnames over de wijze van subsidiëring mag worden aangenomen dat politieke partijen in beginsel voorstander van subsidiëring zijn. Uit de reacties blijkt dat met name de kleinere politieke partijen sterk voorstander zijn van subsidiëring op basis van ledental. Minder eenduidig op dit punt zijn de reacties van de grotere politieke partijen. In grote lijnen lijkt een verband aanwezig tussen de opvatting van politieke partijen over de wijze van subsidiëring en de verhouding van het aantal leden en het aantal zetels van de desbetreffende partij. Het standpunt van het bestuur van GroenLinks vormt daarop een uitzondering. Uit de ingezonden reacties van de politieke partijen en uit kamerstukken in het kader van de behandeling van het voorstel van Wet subsidiëring politieke partijen blijkt echter dat niet bij alle partijen het standpunt van het hoofdbestuur overeenkomt met het standpunt van de fractie. Zo blijken de fracties van de Eerste Kamer van PvdA en D66 voorstander van subsidiëring mede op basis van ledental (Handelingen I, 11 mei 1999, EK 29–1318 en 29–1329), terwijl de besturen van deze partijen zich tegen subsidiëring mede op basis van het ledental verklaren (zie bijlage).

Het kabinet stelt voorop dat het subsidiëring van politieke partijen door de overheid wenselijk acht. De subsidiëring van politieke partijen faciliteert de instandhouding en zo mogelijk versterking van de intermediaire positie van politieke partijen in het democratisch staatsbestel. Tegelijkertijd voorkomt het een verstrengeling van belangen die kan optreden indien politieke partijen te zeer afhankelijk worden van giften, laat staan van sponsoring door derden. Over dit vraagstuk brengt het kabinet tegelijkertijd een afzonderlijke notitie uit. Tevens is het kabinet zich ervan bewust dat een te ruime mate van subsidiëring tot gevolg kan hebben dat politieke partijen te afhankelijk worden van (subsidiëring door) de overheid. De omvang van het huidige beschikbare subsidiebudget draagt naar de mening van de

kabinet bij aan deze tweede doelstelling, zonder dat een te grote mate van afhankelijkheid van overheidssteun ontstaat.

Aan giften en sponsoring kunnen bezwaren kleven indien ze gepaard gaan met ongewenste of onzichtbare beïnvloeding. Reeds de schijn daarvan kan de politieke besluitvorming ernstige schade toebrengen. Het is om deze reden gewenst dat ten aanzien van dergelijke inkomsten zoveel mogelijk openheid wordt betracht. In geval van giften is in de Wet subsidiëring politieke partijen een openbaarmakingsregeling opgenomen. De wettelijke verplichting kan bijdragen aan een algehele cultuur van transparantie en openheid ten aanzien van zowel giften als sponsoring. In de notitie over partijfinanciering, die u tegelijkertijd met dit kabinetsstandpunt is toegezonden, gaat het kabinet hier nader op in.

Verder merkt het kabinet op dat de afgenomen belangstelling voor een actieve deelname aan politieke partijen ook financiële consequenties heeft voor deze organisaties. Het teruggelopen ledental bij de meeste politieke partijen resulteert in een afname van de belangrijkste inkomstenbron voor politieke partijen, te weten de ledencontributies (zie ook Waarborg van kwaliteit, advies van de Commissie subsidiëring politieke partijen, Den Haag 1991, p. 31 e.v.).

Deze ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven de voorwaardenscheppende rol van de rijksoverheid ten aanzien van het functioneren van de politieke partijen enigszins te versterken. Dat voornemen is vervat in de Wet subsidiëring politieke partijen. Sinds 1 juli 1999 is die wet van kracht. Het subsidieniveau is ingevolge de wet verhoogd met twintig procent. Daarnaast biedt de wet een verruiming van de bestedingsmogelijkheden van de beschikbare middelen.

De grondslag voor de subsidiëring is evenwel in hoofdzaak ongewijzigd gebleven. Het aantal Tweede-Kamerzetels van een politieke partij blijft gehandhaafd als belangrijke verdeelmaatstaf. Eén van de motieven daarbij is dat het aantal kamerzetels een objectieve en eenvoudig controleerbare indicator vormt voor het draagvlak van een partij binnen de samenleving.

Behalve door de Rob is ook tijdens de behandeling van het voorstel van Wet subsidiëring politieke partijen in de Staten-Generaal gesproken over de mogelijkheid van subsidiëring van politieke partijen mede op basis van het ledental. Daarbij heeft mijn ambtsvoorganger reeds toegezegd dat dit aspect zal worden betrokken bij de evaluatie van de wet, die over enkele jaren zal plaatsvinden (Handelingen I, 11 mei 1999, EK 29-1318 en 29-1329). Ook andere varianten van subsidiëring, zoals subsidiëring op basis van aantallen kiezers, zullen daarbij worden betrokken. In de notitie over partijfinanciering is hier nader op ingegaan.

#### **4. Vergroting openheid politiek systeem**

Ter vergroting van de openheid van het politiek systeem pleitte de Rob voor een meerstemmig kiesrecht en voor externe doorlichting van besturende en vertegenwoordigende organen. Daarnaast betoonde de Raad zich in het belang van de openheid van het politieke systeem tegenstander van politieke benoemingen.

##### *4.1 Meerstemmig kiesrecht*

Omwille van de openheid van het politieke systeem pleit de Rob in zijn advies voor de invoering van een meerstemmig kiesrecht. Voorzover de hoofdbesturen van de politieke partijen een standpunt op dit onderdeel kenbaar hebben gemaakt, variëren de reacties van (voorzichtig) positief tot ronduit negatief. De reacties houden overigens in het alge-

meen geen verband met het voordeel dat de desbetreffende politieke partij kan verwachten bij de invoering van een meerstemmig kiesrecht.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft zijn gedachten over de vormgeving van een meerstemmig kiesstelsel nader gepreciseerd in zijn advies van februari 1999, getiteld «Kiezen zonder drempel; het kiesstelsel geactualiseerd». Aanleiding daarvoor vormde een adviesaanvraag over een conceptnota inzake aanpassing van het kiesstelsel van de Tweede Kamer. Wat dit aspect van het Rob-advies betreft, heeft het kabinet in samenhang met overige voorstellen op kiesrechtelijk vlak het afgelopen voorjaar een nota aan de Tweede Kamer gezonden waarin een zestal alternatieve kiesstelsels voor de verkiezingen van de Tweede Kamer worden gepresenteerd (kamerstukken II, 1999/2000, 26 957, nrs. 1–2). De zes alternatieve stelsels kunnen bijdragen tot een grotere invloed van de kiezers op de personele samenstelling van de Tweede Kamer. Van de zes geschetste stelsels zijn er twee op basis van een meerstemmig kiesrecht. Met de Kamer zal verder worden overlegd over de vraag of één van de alternatieven in een wetsvoorstel dient te worden uitgewerkt. In zijn standpunt naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie van januari 2000 heeft het kabinet gerefereerd aan de mogelijkheid van wijzigingen in het kiesstelsel voor gemeenteraden (kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42).

#### *4.2 Kwaliteitsmeting*

Een andere aanbeveling van de Rob betreft de mogelijkheid van externe doorlichting. De Raad stelt dat het gebruik maken door bestuursorganen van overheden van een vergelijkend kwaliteitsonderzoek hen kan helpen kritisch naar hun eigen functioneren te kijken en dit functioneren kan helpen verbeteren. De openheid van het politieke systeem zou daarbij zijn gebaat, aldus de Raad.

De reactie van de hoofdbesturen van de politieke partijen op dit onderdeel van het Rob-advies varieert van positief (GroenLinks) tot een uitgesproken negatief oordeel (CDA, VVD, SGP). Door het CDA-bestuur wordt opgemerkt dat een externe doorlichting de autonomie van politieke partijen aantast. Overigens doelde de Rob niet op externe doorlichting van politieke partijen, maar op doorlichting van bestuursorganen en vertegenwoordigende organen. Volgens het hoofdbestuur van de VVD behoren commerciële doorlichtingen ten principale niet te worden betrokken bij het beoordelen van het functioneren van de besturende en vertegenwoordigende organen.

In dat verband rijst de principiële vraag hoe zich een doorlichting van vertegenwoordigende en besturende organen verhoudt tot de uitgangspunten van de representatieve democratie. De kwaliteit van vertegenwoordigende organen wordt reeds periodiek gemeten door middel van verkiezingen. Het kabinet onderstreept dat in een representatieve democratie het oordeel omtrent het functioneren van vertegenwoordigende organen bij de kiesgerechtigde burgers behoort te liggen. Bij verkiezingen kunnen zij zich daarover uitspreken. In dat perspectief kan zich een spanning voordoen tussen doorlichting door externe, veelal commerciële, organisaties van het functioneren van vertegenwoordigende en uitvoerende organen enerzijds en de opvattingen van de kiezers over dat functioneren anderzijds.

#### *4.3 Partijpolitieke benoemingen*

Teneinde de openheid van het politieke systeem te vergroten adviseerde de Rob af te zien van politieke verdeelsleutels bij de benoeming van

bestuurders en ambtenaren. De Raad was van mening dat de kwaliteit van de kandidaten de doorslag dient te geven.

De meeste besturen van de kleinere politieke partijen verklaren zich tegenstander van politieke benoemingen. Het hoofdbestuur van de VVD is nadrukkelijk voorstander van politieke benoemingen. Het bestuur van D66 acht het weliswaar verdedigbaar in de hedendaagse pluriforme samenleving enige politieke kleurschakering aan te brengen bij benoemingen van bestuurders en ambtenaren, maar geeft de voorkeur aan rechtstreekse verkiezing door de burger van de belangrijkste politieke functies. Het bestuur van D66 gaat echter niet in op de vraag hoe zich rechtstreekse verkiezingen verhouden tot de aanbevelenswaardig geachte politieke kleurschakering. Aannemelijk is immers dat rechtstreekse verkiezing van (momenteel nog benoemde) bestuurders een reductie van die politieke kleurschakering tot gevolg heeft.

Wat het benoemingenbeleid aangaat dient in de eerste plaats een onderscheid te worden gemaakt tussen benoemingen van bestuurders (waarbij het vooral gaat om burgemeesters en commissarissen van de Koningin) en leden van adviesraden en (staats)commissies enerzijds en benoemingen van (hoge) ambtenaren anderzijds.

In het benoemingenbeleid van bestuurders, zoals commissarissen van de Koningin en burgemeesters, vormt de mate van overeenstemming bij de totstandkoming van het advies en straks – na de wetswijzigingen van Provinciewet en Gemeentewet op basis van wetsvoorstel 25 444 – de aanbeveling van provinciale staten respectievelijk gemeenteraad een belangrijke factor.

In beginsel zal de minister bij gebleken unanimiteit het advies of de aanbeveling in zijn voordracht aan de Kroon volgen, tenzij hij over de kwaliteit van de te benoemen kandidaat een duidelijk andere opvatting heeft dan de staten of de raad. Indien in het advies of de aanbeveling geen uitgesproken voorkeur voor een bepaalde kandidaat blijkt of de opvattingen over de kwaliteit van kandidaten verdeeld zijn, zal de minister in sterkere mate gehouden zijn zelf tot een afweging te komen. Hij zal dit doen door – naast aan de kwaliteit van kandidaten – ook aan factoren als voorkeursbeleid voor vrouwen, loopbaanbeleid en politieke kleurschakering aandacht te schenken.

Het benoemingenbeleid ten aanzien van burgemeesters, commissarissen der Koningin, maar ook bijvoorbeeld leden van adviesraden, richt zich behalve op de kwaliteit van de kandidaten, eveneens op een zo evenwichtig mogelijke verdeling van de functies over mannen en vrouwen en over de maatschappelijk-politieke stromingen. Daarmee wordt in belangrijke mate bijgedragen aan de toegankelijkheid van het politiek systeem. De bestaande praktijk van benoemingen van bestuurders toont bovendien aan dat het meewegen van de politieke opvattingen niet ten koste hoeft te gaan van de kwaliteit van deze bestuurders.

Voor de benoeming van (hoge) ambtenaren geldt met name sinds de instelling van de Algemene Bestuursdienst dat kwaliteit en mobiliteit bijzondere aandachtspunten zijn. De Algemene Bestuursdienst is in 1995 totstandgekomen en daarin zijn nu 360 topambtenaren van BBRA-schaal 17 en hoger, van alle ministeries opgenomen. Per 1 januari 2000 is de Algemene Bestuursdienst uitgebreid met de ambtenaren in schaal 16. Het gaat daarbij om ongeveer 350 functies. Het kwaliteits- en mobiliteitsbeleid dat wordt uitgevoerd door het Bureau voor de Algemene Bestuursdienst is een transparant, controleerbaar proces en leidt tot een meer geobjectiverde afweging bij de benoeming van topambtenaren.

## **5. Vergroting politiek-inhoudelijke herkenbaarheid volksvertegenwoordigers**

De aanbevelingen van de Rob spitsen zich toe op de instelling van een parlementair onderzoeksinstituut en op de omvang van vertegenwoordigende organen.

### *5.1 Parlementair onderzoeksinstituut*

Ter versterking van de controlefunctie van het parlement heeft de Rob, met verwijzing naar buitenlandse voorbeelden, geadviseerd een parlementair onderzoeksinstituut in te stellen. Binnen dualistische verhoudingen acht de Raad het minder gepast dat volksvertegenwoordigers sterk afhankelijk zijn van de informatievoorziening door de regering.

Voor zover de hoofdbesturen van de politieke partijen zich hebben uitgelaten over deze suggestie van de Raad, reageerden zij positief. De fractie van D66 heeft, in vervolg op de aandacht in de Tweede Kamer voor de onderzoeksfunctie van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1997/98, 25 861, nrs. 1–3), bij brief van 25 augustus 1998 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1997/98, 26 128, nr. 1), nogmaals benadrukt dat de onderzoeksfunctie van het parlement versterking behoeft. Daarbij werd gesteld dat het van groot belang is dat de Kamer onafhankelijk van de regering informatie kan vergaren. De hoofdbesturen van de overige partijen achten het eveneens een goede suggestie om de controlefunctie van het parlement op structurele wijze te versterken door middel van een onderzoeksinstituut.

In de verhouding tussen Kamer en regering onderstreept het kabinet het belang van een goede informatiepositie van de volksvertegenwoordiging. Op dit moment wordt de informatiepositie van de Kamer, behalve door de regering, het eigen ondersteuningsbureau en de fractieondersteuning, bepaald door de politieke partijen. Politieke partijen vervullen in dat opzicht als oog en oor van de samenleving een onmisbare functie. Zij worden daarin mede gesteund door de eigen wetenschappelijke instituten. Op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen wordt subsidie toegekend ten behoeve van deze instituten.

In het kader van het streven naar vitalisering en versterking van de positie en het functioneren van politieke partijen, bergt een instelling van een parlementair onderzoeksinstituut dilemma's en paradoxale elementen in zich. De vraag kan worden gesteld of een dergelijk onderzoeksinstituut niet taken op zich neemt die eigenlijk voorbehouden behoren te zijn aan politieke partijen als essentiële werktuigen van de democratische samenleving. Instelling van een parlementair onderzoeksinstituut zou ertoe kunnen leiden dat de plaats en functie van politieke partijen verder marginaliseert. Dat zal sterker het geval zijn naarmate politieke partijen meer afhankelijk zijn van een dergelijk onderzoeksinstituut.

Het uitoefenen van de controlerende functie van het parlement vereist ondersteuning. In het recente verleden is ook de wenselijkheid erkend van versterking van de ondersteuning van de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1997/98, 25 959, nr. 10). De Kamer heeft recht op voldoende informatie en faciliteiten. Anderzijds dient ervoor te worden gewaakt dat het ondersteunend apparaat van de Kamer niet te zwaar wordt en een sterk ambtelijk karakter krijgt, aangezien dat zich niet goed zou verdragen met de politiek controlerende rol van de Kamer. In het kader van het streven naar een optimalisering van de positie en het functioneren van de afzonderlijke politieke partijen is door de Kamer reeds besloten tot het instellen van een «bureau onderzoeken». Voor de onderzoeksfunctie van de Tweede Kamer op de middellange en lange termijn is het primair aan de Kamer een visie op onder meer de organisatie van de onderzoeksfunctie te ontwikkelen.

Verschillende varianten zoals een parlementair onderzoeksinstituut, een verificatiebureau, maar ook fractieondersteuning, kunnen daarbij een rol spelen. Naar ik heb begrepen beraadt de Kamer zich momenteel daarop.

## 5.2 Omvang vertegenwoordigende lichamen

De Rob pleit er in zijn advies voor de omvang van vertegenwoordigende lichamen mede af te stemmen op de aard en omvang van de takenpakketten van bestuurslagen. Dit zou volgens de Raad in voorkomende gevallen kunnen neerkomen op het verkleinen van vertegenwoordigende lichamen.

De reactie van de hoofdbesturen van de politieke partijen op dergelijke voorstellen varieert van positief (VVD) tot negatief (SP, RPF, GPV). Bedacht dient te worden dat met het verkleinen van vertegenwoordigende lichamen de feitelijke kiesdrempel wordt verhoogd, hetgeen verhoudingsgewijs het meest nadelig zal zijn voor kleinere politieke partijen.

In de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur» van februari 1999 is benadrukt dat het debat over de omvang van provinciale staten niet los kan worden gezien van de beoogde rol van de provincie en de beoogde inrichting en werking van het provinciaal bestuur. Tegen die achtergrond is ook een verkleining van de omvang van provinciale staten aan de orde gesteld. In het verlengde hiervan is in 1999 aan de Kamer een notitie gezonden waarin is voorgesteld de omvang van provinciale staten te beperken (kamerstukken II 1999–2000, 26 422, nrs. 2 en 3). Verkleining van de omvang van provinciale staten zal naar verwachting leiden tot een grotere mate van slagvaardigheid en betere mogelijkheden voor de leden van provinciale staten om op hoofdlijnen te sturen. In de notitie werden drie varianten voorgelegd. De Tweede Kamer heeft zich in meerderheid uitgesproken voor de variant waarin het minimum aantal zetels 35 bedraagt bij provincies tot en met 500 000 inwoners en vervolgens eenmaal met 500 000 inwoners en daarna met 1 000 000 inwoners en vier zetels per klasse verhoogd tot een maximum van 51 zetels bij meer dan 3 000 000 inwoners. Tevens is toegezegd te onderzoeken of een restzetelverdelingssystematiek mogelijk is die de nadelen van de huidige systematiek voor kleinere politieke partijen zoveel mogelijk beperkt. De Kiesraad zag desgevraagd echter geen aanleiding een wijziging van de systematiek van restzetelverdeling te bepleiten.

Een wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal statenleden en gedeputeerden is inmiddels ingediend bij de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1999–2000, 27 214, nrs. 1–2).

## 6. Conclusies

De plaats, de functie en de toekomst van de politieke partijen krijgen veel aandacht in het publieke debat en in de literatuur. Sommige auteurs voorstellen een depolitisering van het publieke domein. Dat toekomstige gedepolitiseerde publieke domein zou een complex van onthiërarchiseerde infrastructuur voor debat en besluitvorming aan de onderkant van de samenleving zijn. Functieverlies voor politieke partijen zou daarbij onvermijdelijk zijn.

Zowel binnen het bestaande nationale stelsel van de representatieve democratie, als binnen de Europese Unie, zijn politieke partijen voornamelijk van cruciaal belang. Gegeven de waarde van politieke partijen binnen de representatieve democratie is de vraag niet zozeer of politieke partijen zullen blijven bestaan, maar in welke vorm en onder welke omstandigheden deze zich zullen ontwikkelen. In het voorgaande is er reeds op gewezen dat niet alleen politieke partijen als organisatie, maar ook de wijze en de inhoud van de profilering van de partijen, zich zullen

blijven ontwikkelen. De betekenis van politieke partijen hoeft daarbij niet minder te worden, maar zal wel *veranderen*. Voor zover het specifiek gaat om zich ontwikkelende omstandigheden waaronder politieke partijen functioneren, wijst het kabinet in het bijzonder op de discussie naar aanleiding van het rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie.

Dit neemt niet weg dat het gedaalde ledental, alsmede de eenzijdige samenstelling van vertegenwoordigende lichamen, vooralsnog kunnen duiden op een rekruteringsprobleem van politieke partijen. Gelet op het advies van de Raad voor het openbaar bestuur en op de reacties van de politieke partijen heeft het kabinet daaromtrent nader onderzoek laten verrichten. De resultaten van het onderzoek bieden grond voor enige relativering van de aard en omvang van het rekruteringsvraagstuk.

Van belang is verder dat de overheid zorg draagt voor handhaving van adequate randvoorwaarden waarbinnen de politieke partijen hun functies kunnen vervullen. De Rob doet verschillende suggesties voor optimalisering van die randvoorwaarden.

In het kader van de verbreding van de politieke participatie richt het kabinet zich met name op de secundaire voorzieningen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers en het faciliteren van het politiek debat en de politieke participatie. Het Forum voor Democratische Ontwikkeling en de Vernieuwingsimpuls lokaal bestuur verdienen daarbij bijzondere vermelding.

Wat de versterking van de verankering van politieke partijen in de samenleving betreft, benadrukt het kabinet de betekenis van de subsidiëring van politieke partijen. Een gepaste wijze van subsidiëring voorkomt een verstrengeling van belangen die kan optreden indien politieke partijen te zeer afhankelijk worden van giften, dan wel sponsoring door derden. Met de Wet subsidiëring politieke partijen is gekozen voor een verdeling van het beschikbare subsidiebudget op basis van kamerzetels, maar het kabinet is voornemens het aspect van subsidiëring op basis van ledental, evenals subsidiëring op basis van aantallen kiezers, te betrekken bij de evaluatie van de huidige wijze van subsidiëring.

Op het vlak van de openheid en toegankelijkheid van het politiek systeem kan worden geconstateerd dat het huidige benoemingenbeleid ten aanzien van burgemeesters, commissarissen der Koningin, maar ook ten aanzien van leden van adviesraden en -commissies, behalve op de kwaliteit van de kandidaten, eveneens is gericht op een zo evenwichtig mogelijke verdeling van de functies over mannen en vrouwen en over de maatschappelijk-politieke stromingen. Daarmee wordt in belangrijke mate bijgedragen aan de toegankelijkheid van het politiek systeem voor zowel vrouwen als mannen, als voor personen van verschillende maatschappelijk-politieke stromingen. Met het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris der Koningin wordt de invloed van de voorkeur van gemeenteraden, respectievelijk provinciale staten verder versterkt.

Wat de aanbeveling betreft over de politiek-inhoudelijke herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers in relatie tot de omvang van provinciale staten verwijst het kabinet naar het voorstel tot wijziging van de Provinciewet tot beperking van het aantal statenleden, dat inmiddels bij de Kamer is ingediend.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

**PARTIJ VAN DE ARBEID**

Hierbij treft u een korte reactie van de Partij van de Arbeid (PvdA) naar aanleiding van het advies «tussen staat en electoraat» van de Raad voor het openbaar bestuur over de positie van politieke partijen.

Allereerst wil ik mijn waardering uitspreken voor het heldere advies dat de werkgroep onder leiding van mevrouw Van Es heeft geschreven. Ook wij buigen ons dagelijks over de vraagstukken die in het advies worden opgeroepen. Vanzelfsprekend zetten wij ons keihard in om de politieke participatie te verbreden. Ook wij buigen ons dagelijks over de vraagstukken die in het advies worden opgeroepen.

Vanzelfsprekend zetten wij ons keihard in om de politieke participatie te verbreden, om de verankering in de samenleving te versterken, om de openheid van het politieke systeem te vergroten en om de herkenbaarheid van onze volksvertegenwoordigers te verbeteren.

In uw brief vraagt u ons expliciet in te gaan op de relativering door de Raad van het vraagstuk van rekrutering. Eerlijkheidshalve is die relativering mij in het advies niet zo duidelijk opgevallen. Wat ik wel heb gelezen is dat de rekrutering volgens de Raad, mede door de «ontzuiling» op een andere wijze ingevuld zou moeten worden. Als partij zijn wij ons terdege bewust van deze veranderde situatie. Wij hebben de laatste jaren ook verschillende maatregelen getroffen om op een «eigentijdse» wijze de rekrutering ter hand te nemen. Ik noem daarbij ons ROSA-programma, waarbij wij speciale aandacht geven voor de integratie van vrouwen, jongeren en allochtonen in de partij. Sinds een aantal jaar hebben wij een eigen scouting-functionaris die permanent zoekt naar nieuw talent voor (vertegenwoordigende) functies binnen de PvdA. Bij de samenstelling van kandidatenlijsten werken wij sinds een paar jaar met een onafhankelijke kandidaatstellingscommissie die streeft naar een zo goed mogelijke afspiegeling van de Nederlandse samenleving.

In de communicatie met leden en belangstellenden proberen wij naast de traditionele vormen ook zoveel mogelijk gebruik te maken van nieuwe vormen van communicatie, zoals daar zijn e-mail, internet en intranet.

Ik wil van deze gelegenheid graag gebruik maken om een lans te breken voor educatie en onderwijs in politieke en maatschappelijke participatie in «ontzuilde» opzet. De centrale vraag daarbij is: «hoe zit de maatschappij in elkaar en hoe zou je je erin kunnen en moeten gedragen».

Tot slot zou ik mijn zorg willen uitspreken over de opmerkingen die in het advies worden gemaakt ten aanzien van de subsidiëring door de overheid van politieke partijen. Het advies onderkent tot mijn genoegen dat met name het dalend ledental van politieke partijen een verhoging van het budget rechtvaardigt. Echter in het advies worden kanttekeningen geplaatst bij het Wetsvoorstel subsidiëring politieke partijen dat in het najaar 1997 bij de Tweede Kamer is ingediend. Dit wetsvoorstel hebben wij in het najaar 1997 al met instemming begroet. Ook nu, in het voorjaar 1999 krijgt dit wetsvoorstel (dat nog ter goedkeuring door de Eerste Kamer moet) onze steun. Wij kunnen ons dan ook niet vinden in de passage in het advies van de Raad voor het openbaar bestuur dat «het subsidiëren van politieke partijen mede op basis van ledentallen en niet exclusief op basis van Kamerzetels» zou moeten plaatsvinden. Een dergelijke wijziging in de systematiek van subsidiëring politieke partijen zal tot gevolg hebben dat de broodnodige verhoging van de financiële ondersteuning van politieke partijen door de overheid een forse vertraging



oploopt. Als gevolg daarvan zullen wij minder goed in staat zijn te zorgen voor de gewenste politieke verankering van onze politieke partij in de samenleving en voor een zo optimaal mogelijke politieke participatie.

## **VOLKSPARTIJ VOOR VRIJHEID EN DEMOCRATIE VVD REAKTIE OP ADVIES «TUSSEN STAAT EN ELECTORAAT»**

### *Inhoudelijk*

Van belang zijn de conclusies in paragraaf 4.8. Daarnaast is een opmerking nodig over hoofdstuk 5.

De conclusies in paragraaf 4,8:

De politieke participatie bevorderen.

Er is in deze conclusie een verschil met de tekst op bladzijde 4, waarin «(waaronder politieke partijen)» niet meer is opgenomen. De rol van politieke partijen wordt daarmee nevenschikkend (blz. 4) of ondergeschikt (blz. 29) aan andere maatschappelijke organisaties. Er komt dus grotere concurrentie. Daar zijn wij niet principieel tegen, maar het is natuurlijk wel van belang welke voorwaarden en normen worden gehanteerd. Politieke partijen staan voor politieke bewustwording binnen kwalitatief hoogstaande grenzen.

De verankering van partijen in de samenleving te versterken.

Het subsidiëren van politieke partijen mede op basis van de ledenaantallen is niet alleen fraudegevoelig maar principieel af te wijzen. Het aantal kiezers (basis voor de kamerzetels) staat objectief vast en geeft de relatie van de partij met de maatschappij aan. Het aantal leden hoeft dat niet te zijn. Hier werken allerlei mechanismen door, die niet te beïnvloeden zijn door de partijen zelf. Bekend is bijvoorbeeld dat de SGP een groot aantal vaste leden heeft uit een sterk religieus gemeenschapsgevoel, maar een procentueel klein aantal kiezers. Daarnaast is het door de vergrijzing zeer moeilijk ledenaantallen te laten groeien.

De openheid van het politieke systeem te vergroten.

- \* Het niet hanteren van politieke verdeelsleutels bij benoemingen bestuurders en ambtenaren staat haaks op het huidige beleid van de VVD. Het gaat er juist om via zoveel mogelijk liberalen invloed uit te oefenen.
- \* De mogelijkheid meer dan een stem uit te brengen rikt naar het referendum, dit is geen VVD beleid.
- \* Externe doorlichting moet worden afgewezen. Het beoordelen van het functioneren van de besturende en vertegenwoordigende organen is eens in de vier jaar aan de kiezers. Daarbij behoren niet allerlei commerciële doorlichtingen te worden betrokken.
- \* De politiek inhoudelijke herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers vergroten. Akkoord met een parlementair onderzoeksinstituut, mits dit niet leidt tot verdere verambtelijking. Kleiner en efficiëntere vertegenwoordigende lichamen zijn een goed idee.

### *Hoofdstuk 5*

Hoofdstuk 5 is een samenraapsel van allerlei rijpe en groene denkbeelden. Advisering op dit punt moet derhalve beperkt blijven tot een reactie op hoofdlijnen.

Alternatieve vormen van lidmaatschap (zoals tientjesleden) raakt de financiële continuïteit van de partijen (of brengt deze in gevaar).

Het rekruteren van kandidaten uit lokale partijen staat haaks op het huidige beleid van de VVD. Waarom heb je dan nog een vereniging? Moderne informatietechnologie is prachtig, maar daarmee gaan hoge kosten en personele consequenties gepaard. Wij vinden dat in ons kandidaatstellingssysteem de leden maximale invloed hebben.

## **CHRISTEN-DEMOCRATISCH APPÈL**

### *Inleiding*

Bij brief van 23 december 1997 heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Raad voor het Openbaar Bestuur gevraagd te adviseren over de positie van politieke partijen in ons staatsbestel. In oktober 1998 is dit advies, getiteld «Tussen staat en electoraat, Politieke Partijen op het snijvlak van de samenleving», uitgebracht. De minister van Binnenlandse Zaken stelt bij brief van 16 december 1998 de besturen van politieke partijen in gelegenheid om voor 1 april a. s. te reageren op het ROB-advies.

Het Dagelijks Bestuur van het CDA heeft op 18 januari de gelieerde organisaties gevraagd om een reactie te geven op het ROB-advies. Iedere organisatie heeft vanuit haar eigen competentie en ervaring het advies doorgelicht. Hun bevindingen zijn in briefvorm aan het Dagelijks Bestuur voorgelegd. Deze notitie gaat aan de hand van die visies in op het ROB-advies.

### *Verbetering politieke participatie*

Hoewel het voorwoord anders doet vermoeden maakt het ROB-advies ten onrechte geen verschil tussen politieke participatie door middel van lidmaatschap van politieke partijen en andere vormen om het overheidsbeleid te beïnvloeden. Politieke partijen hebben een unieke positie omdat zij op grond van hun beginselen in staat zijn op zichzelf gerechtvaardigde deelbelangen af te wegen in het kader van een visie op het algemeen belang. Alle andere vormen hebben dit kenmerk niet. Omdat dit het centrale kenmerk is van de politiek, verdienen politieke partijen een bijzondere positie temidden van de verschillende vormen van beïnvloeding van de overheid.

De daling van de ledenaantallen van politieke partijen is, behalve aan ontzuiling en individualisering, waarschijnlijk in hoge mate te wijten aan het feit dat burgers veel meer mogelijkheden hebben teneinde invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid of ter behartiging van een deelbelang of het eigenbelang. De gang naar de rechter, de lobby, inspraak en (waarschijnlijk) straks het correctieve referendum vergen minder inspanning en beloven meer resultaat. De ROB stelt, in zoveel woorden, dat er geen regel alternatief is voor een representatieve democratie als zij niet langer zou kunnen steunen op krachtige politieke partijen. Maar juist de nieuwe methoden van beïnvloeding tasten de platformfunctie van politieke partijen aan.

Het CDA staat daarom ook sceptisch tegenover het invoeren van het systeem van méér dan een stem. Aan de ene kant bestaat er de mogelijkheid dat de toegankelijkheid van de politieke besluitvorming wordt vergroot, aan de andere kant bestaat er de kans op een vergrote politieke passiviteit. Meer mogelijkheden in een tijd van ideologische convergentie, grotere en snellere informatievoorzieningen en uitgebreide participatie mogelijkheden, kan uiteindelijk leiden tot een verdere vervreemding van een mens tot zijn omgeving. Alles wordt immers virtueel en als vrije keuze

optie gepresenteerd. Een mens kan dan het gevoel krijgen dat het beeld niet meer bij de werkelijkheid aansluit, of beter gezegd de politiek niet gaat over dingen die hem raken, en besluiten niet langer deel te nemen aan het proces. Het is dus nog maar de vraag of de redenering uit de economie, dat meer keuzemogelijkheden, leidt tot meer consumptie, opgaat voor de politieke participatie. Het CDA plaats hier kantekeningen bij. Wil men het schip hier niet laten stranden, dan moeten politieke partijen, leden en de achterban (ook financieel) in staat gesteld worden om met de moderne media met elkaar te leren communiceren. Tegelijkertijd moet men aandacht blijven houden voor die groepen mensen voor wie deze middelen niet zijn weggelegd.

Daarnaast is er ook binnen de politieke partijen een convergentie te bespeuren. Leden geven aan dat er behoefte bestaat om naast de «traditionele» partijstructuren op een nieuwe wijze kader en nieuwe leden bij de politieke beweging te betrekken. De behoefte van de leden om kwalitatief hogere eisen te stellen aan de voordelen van een partijlidmaatschap stelt ook eisen aan de toerusting van het apparaat in alle echelons van de partij. In het bijzonder stelt dit eisen aan de scholingsinstituten, waar in het ROB-rapport aan voorbij wordt gegaan. Met name valt hierbij te denken aan loopbaanontwikkeling, rekruterings- en selectietrajecten voor lokale afdelingen, sollicitatietrainingen etc. Ook gedurende de politieke loopbaan dient er continue en aanvullende training en scholing plaats te vinden. Maar er is méér.

Het ROB-advies gaat voorbij aan het aspect van het vrijwilligersmanagement. Het gaat hierbij om het verbeteren van de omstandigheden waaronder vrijwilligers hun inzet -voor een partij leveren. Dit is breder dan alleen rekrutering. Het gaat er om dat een actief lid zijn/haar energie effectief om kan zetten om het doel waarom hij/zij lid is te bereiken. Politieke partijen moeten bewust middelen gaan generen om mensen uit alle gelegingen, landstroken en leeftijden te trainen en te coachen voor een functie in politiek en openbaar bestuur. Een deel van het budget zal gezien de onevenwichtige situatie ten goede moeten komen aan vrouwen, jongeren en allochtonen. Het scholingsinstituut van het CDA is bezig dit concreet handen en voeten te geven, onder meer door het opzetten van een vrijwilligersacademie. Hiermee probeert het CDA de verstatelijking (bureaucratisering, eenzijdig beeld van m.n. hoger opgeleide, niet jonge, mannelijke ambtsdragers), die het rapport signaleert, van politieke partijen tegen te gaan. Op deze wijze wordt er een nieuwe kweekvijver voor kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies aangelegd.

Concluderend betekent dit dat herstel van een gezonde ledentallenbasis van politieke partijen vergt dat partijen het primaat krijgen boven andere vormen van beïnvloeding. De regering en lagere overheden kunnen daaraan bijdragen door alternatieve beïnvloedingmethoden minder te honoreren en personen die daar gebruik van willen maken door te verwijzen naar de politieke partijen.

Bij het faciliteren van organisaties die de kwaliteit van het politieke debat, de meningsvorming en de participatie willen bevorderen, denkt het CDA aan het belang van de wetenschappelijke instituten van de partijen, de scholingsinstituten, de jongerenorganisaties, vrouwenberaden, en daarnaast de nieuwe groepen, die op een meer ad-hoc basis opereren binnen de partij. Daarnaast moeten partijen zich veel meer in het publieke debat laten zien, zelf debatten organiseren en kort inspringen op actuele ontwikkelingen. Daarom is het opmerkelijk dat de minister van BiZa inmiddels een Forum voor Democratische Ontwikkeling heeft opgericht, dat onder leiding staat van prof.dr. A.C. Zijderveld en nauw samenwerkt met De Balie. Als dit het antwoord is van de minister, dan heeft hij daarmee

opnieuw een functie bij politieke partijen weggehaald en elders ondergebracht. Dit beleid belemmert de vernieuwing van de politieke partijen.

#### *Verankering van partijen in de samenleving*

Vertrouwen in het politieke systeem staat centraal. Een partij moet daarvoor ook verankerd staan in de samenleving. Subsidie van politieke partijen behoort een tijdelijke ondersteuning te zijn. Men moet voorkomen dat politieke partijen verder ingekapseld worden door het politiek-bestuurlijk systeem. Juist aan politieke partijen komt de rol toe van intermediair, die interactief werken tussen mensen en hun vertegenwoordigers in het openbaar bestuur. De door de ROB bepleite subsidie voor andere beïnvloedingsvormen is vanwege de hierboven geschetste ontwikkelingen contraproductief. Subsidie van politieke partijen op basis van de ledentallen is juist, maar het pleidooi komt als mosterd na de maaltijd, nu de desbetreffende wet al bij de Eerste Kamer ligt.

#### *Vergroten openheid van het politiek systeem*

Het CDA wil grote vraagtekens zetten bij de aanbeveling van de ROB om de omvang van de volksvertegenwoordigende lichamen «niet alleen af te stemmen op het bevolkingsaantal, maar ook op het takenpakket van de desbetreffende bestuurslaag». Wie bepaalt het gewicht van het takenpakket? Kan een takenpakket geobjectiveerd worden en vervolgens gekoppeld aan een meetbaar aspect (bevolkingsaantal). Betekent dit ook dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende gemeenten van dezelfde grootte, omdat het takenpakket verschilt? Met dit voorstel loopt men het risico van een zekere willekeur.

#### *De aanbevelingen om de politiek-inhoudelijke herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers te vergroten*

De stelling van de ROB dat «nationale partijen op lokaal niveau weinig houvast hebben aan een ideologisch ingegeven gedachtegoed» wordt niet door het CDA gedeeld. Gemeentepolitiek is óók politiek en deze opvatting is in strijd met een ander verwijt dat door sommigen politicologen en bestuurskundigen aan het adres van landelijke politieke partijen wordt gemaakt, namelijk dat gemeentelijke afdelingen en -fracties aan de leiband van de landelijke partijorganisatie zouden lopen.

De ROB stelt voor om politieke partijen extern te laten doorlichten. Dit tast de autonomie van de partijen verder aan. Wie bepaalt immers wat gewenst functioneren is voor een politieke partij of niet? Worden partijen dan niet juist verder ingekapseld? Dit geldt ook voor de opmerking op pag. 32 «dat bij het rekruteren van kandidaten het (actieve) lidmaatschap van een andere, bijvoorbeeld een lokale partij, niet bij voorbaat een verhindering voor kandidering moet zijn». Hierbij past de kanttekening dat dit alleen van toepassing zou kunnen zijn als het gaat om de kandidering voor andere functies dan die van raadslid. Vraag is echter waarom de ROB meent, impliciet, dat politieke partijen dit niet zelf uit kunnen maken. Het betreft hier zaken die vallen onder het Verenigingsrecht, die beschermd worden door de Grondwet en de Internationale Verdragen.

## **DEMOCRATEN 66**

Terecht gaat de Rob uit van een belangrijke rol van de politieke partijen op het grensvlak van overheid en samenleving. Zij zullen die rol ook in de toekomst moeten blijven vervullen. Organisatie en inrichting van die partijen is een zaak van de politieke groeperingen zelf en moet dat ook

blijven. De rol van de overheid beweegt zich vooral op het terrein van het bevorderen dat politieke partijen hun taak ook kunnen blijven vervullen, ook al verandert de samenleving en blijken steeds minder mensen zich aan een partij te willen binden.

Politieke partijen hadden en hebben nog steeds een belangrijke taak bij de rekrutering van potentiële politieke ambtsdragers. Het is niet in te zien welke andere organisatie dat zou moeten of kunnen overnemen. Deze taak blijft dus uitermate relevant. Daarnaast moet echter de scholing en het onderhouden van vaardigheden niet worden vergeten.

Op zich kan D66 zich wel iets voorstellen bij de aanbeveling van de Rob om de politieke herkomst bij benoemingen minder zwaar te doen wegen en de kwaliteit van de kandidaten voorop te stellen. Dat laatste moet in ieder geval. Maar kwaliteit komt veelal in de verschillende groeperingen voor en ook buiten de politieke visvijver. Moet een keuze worden gemaakt dan is het in een pluriforme maatschappij als de onze aanbevelenswaardig enige politieke (al dan niet partijgebonden) kleurschakering aan te brengen.

Overigens ziet D66 een veel betere weg om de overmaat aan politieke benoemingen tegen te gaan: laat gewoon de burger zijn belangrijkste functionarissen kiezen, dan verdwijnt dat politiek accent vanzelf.

Naast de rekruteringsfunctie acht D66 ook de politieke platformfunctie van wezenlijk belang. Het aanjagen van de discussie in de maatschappij over belangrijke onderwerpen teneinde de meningsvorming daarover te bevorderen en de burgers meer bij belangrijke vraagstukken te betrekken. Die functie vergt veel creativiteit, inzet maar ook financiële mogelijkheden.

Met het wetsvoorstel subsidiëring politieke partijen is een belangrijke principiële stap gezet: rechtstreekse subsidiëring door de overheid. Anders dan de Rob acht D66 dit een toelaatbare en ook noodzakelijke vorm van steun aan politieke partijen. Immers, willen de belangrijke politieke functies van die partijen worden gehandhaafd, alsmede een zo groot mogelijke onafhankelijkheid, dan valt aan subsidiëring niet meer te ontkomen.

Het concept van steun op basis van het zeteltal in het parlement achten wij redelijk. Zeker in dit tijdsgewricht waarin velen zich niet meer vast aan de politiek binden en slechts een enkele groepering nog op een vast ledental kan rekenen, is subsidiëring op basis van ledental niet meer in aanmerking komend. Bovendien, een partij met veel leden zal toch ook redelijk vertegenwoordigd zijn in het parlement! Het argument van de Rob dat het huidige systeem politieke partijen bevordert die zitting hebben in het parlement is dan ook niet overtuigend. Voor jongerenorganisaties kan in dit opzicht wel een uitzondering, d.w.z. een mix zeteltal/ledental, worden verdedigd.

#### *Tot slot*

Een beperking van de omvang van vertegenwoordigende lichamen in zijn algemeenheid heeft niet onze voorkeur. Wel staat de omvang van met name Provinciale Staten naar onze mening niet in verhouding tot de taken die daar worden uitgeoefend en zou een reductie van het aantal leden te overwegen zijn.

## GROENLINKS

GroenLinks heeft met name waardering voor het eerste deel van het advies, daar waar het de adviesaanvraag in een context plaatst. De relativerende opmerkingen die de Rob maakt bij de ernst van de problemen rond politieke participatie zijn ons uit het hart gegrepen en getuigen van kennis van zaken. Ook een deel van de aanbevelingen kunnen wij van harte ondersteunen.

Toch hebben wij het idee dat het Rob-advies de kern net niet raakt. De Rob analyseert ons inziens onvoldoende wat het probleem dan wèl is. Het verband tussen de aanbevelingen die de Rob doet en de voorafgaande analyse is ook niet altijd even duidelijk. Hieronder zullen wij eerst de aanbevelingen langslopen, om vervolgens te komen met een onderwerp dat ons inziens te weinig aandacht krijgt van de Rob, namelijk de kwaliteit van politieke ambtsdragers en hoe deze te verbeteren.

Maar eerst moet ons nog iets anders van het hart. Als het gaat over afnemende politieke participatie, over de beruchte kloof, over het draagvlak voor partijen, gaat het al gauw over institutionele veranderingen of over betere communicatie of zichtbaarheid. Te weinig wordt de vraag gesteld of het ook aan het inhoudelijke beleid van politiek en overheid zou kunnen liggen dat mensen afhaken, en dat juist bepaalde groepen afhaken. In dat opzicht maakt u ook in uw eigen essay wel een erg rigide onderscheid tussen de sociale democratie, (waar het goed mee zou gaan) en de politieke democratie (waar het slecht mee zou gaan). Wij delen die analyse niet.

Nu over naar de aanbevelingen:

1. De Rob doet het voorstel de politieke participatie te verbreden door organisaties die zich richten op het politieke debat vanuit de overheid sterker te faciliteren (in casu meer subsidie te geven). Echter, het Sociaal Cultureel Planbureau constateert nu al jaren dat er met de politieke interesse en participatie in Nederland niets mis is. Sterker nog, dat zowel interesse als participatie de afgelopen twintig jaar zijn toegenomen. Het probleem zit 'm nou juist in de interesse voor politieke partijen. En daar hebben al die organisaties die zich richten op het politiek-maatschappelijke debat weinig, aan kunnen veranderen. Kortom: best sympathiek om het politieke debat in z'n algemeenheid te stimuleren, maar wij zien niet dat daarmee de interesse voor politieke partijen en het politieke ambt zal toenemen.
2. GroenLinks is er geen voorstander van om de subsidie voor politieke partijen mede te baseren op ledenaantallen. Het aantal leden is niet maatgevend voor het draagvlak dat een partij in de samenleving heeft. Zo kost het de kleine christelijke partijen weinig moeite om veel leden te werven, maar dat zegt verder niets over hun draagvlak in bredere kring. Lid worden van een politieke partij voelt voor veel mensen als «tekenen voor een blauwdruk van de samenleving» en dat past niet erg in de tijdgeest. Lid worden is al lang niet meer de enige manier om je, betrokkenheid bij een partij vorm te geven. Partijen zijn ook op zoek naar andere manieren om mensen aan zich te binden. Het is niet goed als de overheid in haar subsidieregelingen de tijdgeest zou negeren. (Aangezien GroenLinks een van de weinige partijen is waarvan het ledental toeneemt, kunnen we dit zonder schroom opschrijven).
3. GroenLinks is een groot voorstander van het volkomen loslaten van politieke benoemingen. Of iemand lid is van een politieke partij, en zo ja van welke, zou geen enkele rol moeten spelen.
4. De mogelijkheid meer dan één stem uit te brengen komt enigszins uit de lucht vallen. Zouden mensen dan vaker lid worden van een partij? Zouden politieke ambtsdragers dan meer hun best doen? Doen ze dat

nu niet? Wordt stemmen pas aantrekkelijk als er meer lootjes te vergeven zijn? Maar waarom dan niet iedereen tien stemmen, of honderd? Maar is de optelsom daarvan niet weer hetzelfde als bij 1 stem?

5. Externe doorlichting is prima.
6. Het is belangrijk dat er een parlementair onderzoeksinstituut komt, om daarmee de slagkracht en de controlefunctie van het parlement te versterken. (Iets dergelijks op het lokale bestuursniveau zou trouwens ook niet slecht zijn). Het is echter onwaarschijnlijk dat dit de aantrekkelijkheid van politieke partijen of het politieke ambt vergroot. Zoals de Rob zelf constateert onderscheiden partijen zich onvoldoende van elkaar. Een parlementair onderzoeksinstituut kan als onbedoeld en ongewenst neveneffect hebben dat het onderscheid tussen partijen juist verder verkleint doordat de politieke discussie zich niet afspeelt tussen partijen, maar tussen gremia (bijvoorbeeld het hele parlement tegenover de hele regering, vergelijk het Europees parlement tegenover de EC of de Raad van ministers). Dit is beslist geen reden om een dergelijk instituut af te wijzen, maar met de probleemstelling in uw adviesaanvraag heeft het weinig van doen.
7. De laatste aanbeveling tenslotte, het verkleinen van vertegenwoordigende organen om daarmee een voorwaarde te creëren voor het besturen op hoofdlijnen, kan onze instemming beslist niet krijgen, en getuigt bovendien van weinig inzicht in de problematiek. Er is nog nooit aangetoond, dat kleinere organen vaker op hoofdlijnen besturen. «Hoe minder volksvertegenwoordigers, hoe beter» gaat net zo min op als «hoe meer volksvertegenwoordigers, hoe beter». Wat is in deze tijd «besturen op hoofdlijnen? De enige manier om als controlerend orgaan (en dat geldt voor gemeenteraden, provinciale staten en parlement) enige poot aan de grond te krijgen bij zowel het bestuur als bij de ambtenarij, is om met gedegen kennis van zaken alternatieven aan te dragen. Roepen dat de grote lijn anders moet is allang niet meer genoeg. Dit betekent dat volksvertegenwoordigers meer dan ooit goed gefaciliteerd moeten worden en dat enige specialisatie (en dus een behoorlijk aantal volksvertegenwoordigers) onvermijdelijk is. Het ligt vervolgens aan de kracht van de betreffende mensen of ze de hoofdlijnen over weten te brengen.

Hiermee komen we aan onze belangrijkste inbreng.

In uw adviesaanvraag noemt u feitelijk twee onderwerpen: het draagvlak van politieke partijen, en de kwaliteit van politieke ambtsdragers. Met het draagvlak van politieke partijen is ons inziens niet zoveel mis en voor zover er wel wat mis is ligt hier vooral een verantwoordelijkheid voor partijen zelf.

De kwaliteit van politieke ambtsdragers en de aantrekkelijkheid van het politieke ambt voor gekwalificeerde mensen is echter wel een probleem. Gezien de gevolgen hiervan voor de kwaliteit van het bestuur, ligt hier volgens ons een belangrijke (mede)verantwoordelijkheid voor de overheid. Er is bovendien best iets aan te doen.

Zoals hierboven al even is aangestipt, wordt er een enorme kennis en kunde gevraagd van politieke vertegenwoordigers en bestuurders. Politieke partijen doen er veel aan om raadsleden, wethouders en statenleden te scholen, te coachen en te ondersteunen maar de financiële mogelijkheden hiervoor zijn zeer beperkt. (Zo heeft GroenLinks drie parttime krachten voor de ondersteuning van 540 raadsleden, 60 wethouders en 70 Statenleden). Een grotere inzet is dringend gewenst, maar binnen de huidige budgetten onmogelijk.

Dit zou ook de aantrekkelijkheid van het beroep vergroten, wat weer leidt tot het aantrekken van kwalitatief betere vertegenwoordigers en bestuurders. «Volksvertegenwoordiger zijn» is tegenwoordig niet zozeer een

roeping, maar iets wat je een aantal jaren doet. Jammer misschien, maar waar. Wil je kwalitatief goede mensen hiervoor vinden dan moet die mensen ook wat geboden worden. Dan denken wij niet zozeer aan de financiële beloning maar aan begeleiding en ondersteuning, zodat men echt iets van het vak kan maken. Een afgerond voorstel hebben wij nog niet. Te denken valt aan een subsidie die rechtstreeks gerelateerd is aan het aantal (lokale) vertegenwoordigers en die wellicht ook geoormerkt wordt. Maar er zou ook gedacht kunnen worden aan meer faciliteiten vanuit gemeenten en Staten, dus los van politieke partijen. Waarbij de onderliggende gedachte is dat, politicus zijn een vak is, en dat politici in een tijd van «levenslang leren» niet achter kunnen blijven.

Indien hier behoefte aan bestaat denken we graag mee over een verdere uitwerking.

Het vragen van extra geld is niet de meest verrassende inbreng, maar het probleem dat wij signaleren is serieus en kan met name de lokale politiek nog duur komen te staan.

De Rob is zeer terughoudend, om niet te zeggen negatief, waar het de overheidsfinanciering van politieke, partijen betreft. Onterecht dunkt ons. Politieke partijen zijn niet slechts particuliere verenigingen die hun «marktwaarde» op eigen kracht moeten bewijzen, maar zijn ook de fundamenten van de parlementaire democratie en het bestuur. En is het niet een beetje eigenaardig om subsidiering van politieke partijen vrijwel taboe te verklaren, terwijl one-issue-bewegingen miljoenen aan subsidies krijgen ter beïnvloeding van het beleid? Het zijn de politieke partijen die een afweging moeten maken tussen alle belangen die verwoord worden door (o.a.) one-issue-bewegingen.

Tenslotte. Speciale aandacht verdient ons inziens de politieke participatie die ingegeven is vanuit angst, vooroordelen en een zich-gepakt-voelen. Huizen kopen zodat er geen asielzoekers in komen, de buurt blokkeren om een huis voor daklozen tegen te houden, et cetera. Misschien moeten we het niet alleen hebben over politieke participatie in kwantitatieve zin (want daar is, zo geeft de Rob ook aan, weinig mee mis), maar over de motieven, over de gronden waarop mensen in actie komen.

Nogmaals dank voor de uitnodiging om het Rob-advies te becommentariëren.

Wij worden graag op de hoogte gehouden van het vervolg van dit debat.

## **SOCIALISTISCHE PARTIJ**

De SP deelt de relativering van de raad over het dalende ledental niet. Deze daling is naar onze mening vooral een gevolg van het feit dat politieke partijen steeds minder intermediair zijn tussen de burger en politiek. Naast een dalend ledental is ook de dalende opkomst bij verkiezingen hier een ernstig gevolg van. Ernstig omdat het de legitimiteit en representativiteit van de politiek aantast.

De relativering van de raad van het vraagstuk van rekrutering van kandidaten deelt de SP wel. Dit lijkt inderdaad niet echt een probleem, en is op zich ook vooral een zaak van politieke partijen zelf. Wel speelt representativiteit ook hier een rol. De SP betreurt de trend dat vertegenwoordigende organen steeds minder een goede afspiegeling zijn van de bevolking.

Met betrekking tot de aanbevelingen van de raad het volgende.



De SP steunt de aanbeveling dat organisaties die de kwaliteit van het politieke debat, meningsvorming en participatie willen bevorderen worden gefaciliteerd.

Sterk voorstander is de SP van de aanbeveling om politieke partijen meer te subsidiëren op basis van ledentallen en niet exclusief op basis van kamerzetels. Zoals bekend heeft de SP-fractie in de Tweede Kamer bij behandeling van uw wetsvoorstel subsidiëring politieke partijen hier ook voor gepleit.

Ook met de aanbeveling om bij benoemingen van bestuurders en ambtenaren geen politieke verdeelsleutels te hanteren is de SP het zeer eens.

Het oordeel van de SP over het invoeren van de mogelijkheid om kiezers meer dan een stem te geven is sterk afhankelijk van hoe dit dan ingevuld zou worden.

De SP is voorstander van het instellen van een parlementair onderzoeksinstituut.

Tot slot ziet de SP niet veel in de laatste aanbeveling van de raad om de omvang van vertegenwoordigende lichamen te verkleinen. Kwantiteit zegt niets over kwaliteit. Minder vertegenwoordigers worden niet automatisch kwalitatief beter of gaan zich automatisch meer op hoofdlijnen richten.

## **STAATKUNDIG GEREFORMEERDE PARTIJ**

### *H.1 Inleiding*

De SGP verkeert in de gelukkige omstandigheid een van de uitzonderingen te zijn die de regel bevestigt dat het ledenaantal van politieke partijen terugloopt. Dit verschijnsel is niet te ontkennen en is inderdaad, als het zich versterkt doorzet, een veeg teken, omdat het duidt op een teruglopend verantwoordelijkheidsbesef onder het Nederlandse volk met betrekking tot de publieke zaak en het openbaar bestuur, een tanend verantwoordelijkheidsgevoel dat overigens ook op andere terreinen in de samenleving verontrustend uitwerkt. Het wijst ook op een toenemend materialisme. Ideële waarden doen helaas steeds minder terzake. En dat is onzes inziens niet los te zien van een door materialisme en eigenbelang doordrenkte tijdgeest.

Overigens is het terecht dat in het advies ook enige relativering wordt aangebracht. Ook in dezen is er «niets nieuws onder de zon». Wie de politieke participatie, o.m. af te meten aan het ledenaantal van politieke groeperingen, in historisch perspectief plaatst, zal de huidige ontwikkeling herkennen. Dit neemt niet weg dat het, uitgaande van het adagium dat regeren vooruitzien is, goed is dat er bezinning op deze ontwikkeling plaatsvindt. Een overheid en politieke partijen die zichzelf serieus nemen, mogen er geen vrede mee hebben de publieke zaak op haar beloop te laten.

De SGP noteert met erkentelijkheid dat de waarde van politieke partijen voor het representatieve democratiemodel onderkend wordt. Weliswaar staat dat gegeven op dit moment niet ter discussie, maar ervaringen uit het verdere verleden en in andere landen tonen aan dat dit allerminst vanzelfsprekend is. Bovendien zou, gelet op het gesignaleerde probleem, ook als een «oplossingsrichting» aangedragen kunnen zijn de politieke partijen langzaam maar zeker af te schrijven.

Ook hecht de SGP eraan dat in het advies vastgehouden wordt aan de notie dat de overheid ten opzichte van politieke partijen afstand dient te houden. De SGP hecht hier om twee redenen aan.

- De eerste reden is het principiële argument dat politieke partijen naar hun aard, en uiteraard binnen wettelijke grenzen, vrij en onafhankelijk moeten kunnen zijn, zeker wat betreft de oordeels- en meningsvorming.
- De tweede reden wordt in het advies ook duidelijk onder woorden gebracht: politieke partijen die onvoldoende afstand bewaren tot de overheid, raken verstrikt in het politiek-bestuurlijke systeem. Daardoor komt de band met de samenleving nog verder in de verdrukking.

De rol van de overheid met betrekking tot politieke partijen dient een terughoudende te zijn. In principe moet zij zich beperken tot het scheppen van algemene randvoorwaarden waarbinnen politieke partijen kunnen groeien en bloeien. Het is dan aan de verschillende partijen zelf om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en die in te vullen.

### *H.2 Politieke partijen in het politiek-bestuurlijke systeem*

Dit hoofdstuk hebben wij met instemming gelezen. Het geeft een goede beschrijving van het Nederlandse politiek-bestuurlijke systeem.

De SGP is er blij mee dat de Rob als uitgangspunt wil (blijven) nemen «het beginsel van representatie op basis van evenredigheid». Tegenover pogingen in het verleden om te breken met dat uitgangspunt, heeft de SGP steeds betoogd dat het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging in de loop van vele jaren is ingeworteld in de Nederlandse verhoudingen en haar nut heeft bewezen. Het biedt zo veel mogelijk kiezers de beste mogelijkheid om zich verbonden te voelen met het politiek-bestuurlijke systeem en daar uiting aan te geven, niet alleen in het stemlokaal, maar ook in en via politieke partijen.

### *H.3 Politieke partijen in de samenleving*

Het politieke systeem moet opener worden en politieke partijen moeten een nieuwe invulling geven aan traditionele functies. Wie zal het daarmee oneens zijn? Ook van dit hoofdstuk geldt dat de ontwikkelingen goed in kaart zijn gebracht: ideologische convergentie, personalisering, professionalisering, informatisering en verplaatsing van de politiek. Wij zijn het daar van harte mee eens, maar constateren daarbij tegelijk dat door dit woordgebruik de belangstelling niet zal toenemen. Integendeel, hiermee met deze woorden jaag je staatsburgers weg. Concrete uitwerking/voorstellen in de latere hoofdstukken.

### *H.4 De openheid van het politiek-bestuurlijke systeem*

Openheid van het systeem is een essentiële voorwaarde voor participatie. Alle deelnemers binnen dat systeem moeten daar op hun eigen terrein inhoud aan geven. Ook tussen deze vaststellingen is geen speld te krijgen.

#### \* Kieswet

Met erkentelijkheid noteert de SGP de constatering dat het evenredigheidsstelsel positief is voor de toegankelijkheid, en dus participatie van burgers (zie ook H2). Aan een nog verdergaande aanpassing nadat de voorkeurdrempel al is verlaagd heeft de SGP niet direct behoefte. De SGP is huiverig voor een zodanige aanpassing van de Kieswet dat daardoor het kiessysteem in de praktijk ingewikkelder wordt. Zulke wijzigingen staan haaks op de in het advies bepleite doorzichtigheid en helderheid.

- \* Politieke benoemingen  
Terecht wordt in het advies, mede gemotiveerd vanuit de Grondwet, de vinger gelegd bij het ongewenste verschijnsel van politieke benoemingen. De SGP merkt op dat het niet meer dan vanzelfsprekend is dat de kwaliteit bij benoemingen van bestuurders en ambtenaren de doorslag geeft. Hier komt het nu vooral aan op de politieke wil om in de praktijk ook inhoud te geven aan het met de mond beleden principe.
- \* Parlementair onderzoeksinstituut  
De SGP kan het pleidooi voor een versterking van de controlerende functie van de Kamer van harte onderschrijven. Een parlementair onderzoeksinstituut zou daaraan kunnen bijdragen, maar nog belangrijker is in dit verband dat Kamer en kabinet beter acht gaan geven op en inhoud geven aan hun eigen en onderscheiden verantwoordelijkheden. Veel meer nog dan een in te stellen parlementair onderzoeksinstituut, zal een dergelijke, meer dualistische gezindheid kunnen bijdragen aan de herkenbaarheid van de volksvertegenwoordiging en individuele parlementariërs. Overigens is de SGP van mening dat het parlementaire instrumentarium, ook wat betreft de mogelijkheden om aan waarheidsvinding te doen en informatie boven water te krijgen, op zichzelf toereikend is.
- \* Omvang vertegenwoordigende lichamen  
De suggestie de omvang van vertegenwoordigende organen meer in overeenstemming te doen zijn met de aard en omvang van de takenpakketten, wordt door de SGP niet a priori afgewezen. De effectiviteit van het openbaar bestuur zou erdoor vergroot kunnen worden, met de nadruk op de woorden «zou kunnen». De SGP wijst er op dat een ontwikkeling in deze richting wél in strijd kan komen met het eerder onderschreven evenredigheidsprincipe. De SGP wil in dit verband beklemtonen dat het een illusie is te menen dat een kleinere omvang van een vertegenwoordigend lichaam automatisch leidt tot meer generalistisch gearde volksvertegenwoordigers. Of een kamerlid, Statenlid of gemeenteraadslid detaillist dan wel generalist is, hangt meer af van persoonsgebonden kwaliteiten en de omvang van de fractie, dan van de omvang van het lichaam waarvan hij/zij deel uitmaakt. Ook wil de SGP in dit verband opmerken dat het geen kwaad kan als er in een volksvertegenwoordiging afgevaardigden zitten die wél op «de kleintjes» letten. Want wat voor de ene burger een klein detail is of nauwelijks belangrijk, kan voor anderen een zaak van groot belang zijn.
- \* Subsidiëring politieke partijen  
Het Rob-advies kenmerkt zich wat betreft de subsidiëring van (landelijke) politieke partijen door terughoudendheid wat betreft de subsidiëring van politieke partijen door de overheid. Het advies kiest daarom, voor het faciliteren van organisaties die de kwaliteit van het politieke debat, de politieke meningsvorming en politieke participatie willen bevorderen en van de activiteiten die daarvoor nodig zijn. De SGP deelt die terughoudende opstelling van de Rob. Kortheidshalve verwijst de SGP naar haar inbreng over dit onderwerp ter gelegenheid van de (parlementaire) behandeling van het wetsvoorstel inzake de subsidiëring van de politieke partijen. Als het gaat om de verdeelsleutel voor de te verdelen gelden over politieke partijen, heeft de SGP geen moeite met het zwaarder laten meetellen van het ledenaantal van politieke partijen naast de factor zetelaantal. Terecht wordt geconcludeerd dat dit niet alleen een financiële draagvlak creëert, maar ook een stimulans voor partijen is om meer leden te werven, en dus de maatschappelijke verankering te verstevigen.

\* **Kwaliteitsmeting**

In een kwaliteitsmeting door «externe doorlichting», ook wanneer die zich beperkt tot de administratieve organisatie van politieke partijen, ziet de SGP hoegenaamd niets. Waar dit noodzakelijk is( financieel) is dit reeds afdoende geregeld, betreft het andere aspecten van het organisatorische reilen en zeilen van een politieke partij, dan is dat een eigen verantwoordelijkheid. Eventuele gebreken zullen, net als ten aanzien van het politieke functioneren van een politieke partij, wel «afgestraft» worden door de kiezers.

## **REFORMATORISCHE POLITIEKE FEDERATIE**

### *Inleiding*

Het Federatiebestuur van de RPF herkent de problemen, zoals beschreven in de nota, ook al behoort de RPF tot die partijen die geen ledenverlies, maar ledengroei kennen. De politieke cultuur en – daarmee samenhangend – de functie van politieke partijen zijn onmiskenbaar veranderd in de afgelopen decennia. Onze eigen analyse van deze situatie en aanduiding van oplossingsrichtingen is weergegeven in een studie van het Wetenschappelijk Studiecentrum van de RPF. We zullen ons in onze reactie richten op drie hoofdaspecten. Allereerst gaan we in op het vraagstuk van de recrutering, waarvoor de Minister nadrukkelijk aandacht heeft gevraagd. Vervolgens geven we een commentaar bij de voorstellen van de ROB op het gebied van de openheid van het politiek-bestuurlijke systeem en de functievernieuwing van politieke partijen.

### *Recruteringsfunctie*

Politieke partijen spelen een belangrijke rol bij de recrutering van bestuurders voor openbare functies. Wij delen de opvatting dat hierin mede een bestaansreden ligt voor politieke partijen. Politieke partijen kunnen bestuurders recruterend uit hun ledenbestand en vervolgens soms ook uit de netwerken rondom de partij-organisatie. Dit laatste gebeurt ook en geeft aan dat recrutering vanuit het eigen ledenbestand niet altijd leidt tot het vinden van geschikte kandidaten. Niettemin bestaat de koninklijke weg in recrutering via partijen, vanwege het belang van selectie, scholing en begeleiding. Wij willen dit blijven benadrukken.

Waarom doen zich de geschetste problemen voor? Naar onze mening is de aantrekkelijkheid van het politieke ambt afgenomen. De politieke cultuur in Nederland is sterk verambtelijkt en vertechniseerd en politieke partijen zijn te zeer ingekapseld in het systeem. De burger voelt zich bij de instituties van de politiek – inclusief politieke partijen – vaak onvoldoende thuis en heeft ook het gevoel dat politieke participatie weinig toe- of afdoet aan besluitvorming en politieke cultuur. De problemen van recrutering hebben vooral met de inertie van deze politieke cultuur en het aanzien van het publieke ambt te maken, dan met dalende dan wel stijgende ledentallen van politieke partijen.

Om deze relatie goed te doorzien, zou overigens onderzoek nodig zijn naar recruiteringsproblemen in een periode waarin politieke participatie door partijlidmaatschap relatief hoog was, bijvoorbeeld in de jaren zestig. Recruiteringsproblemen doen zich bij de RPF voor bij het vinden van geschikte kandidaten voor gemeenteraadsfracties en provinciale staten. Ook is het soms moeilijk bestuursfuncties van lokale kiesverenigingen ingevuld te krijgen.

### *De noodzaak van openheid*

De ROB legt in zijn advies veel nadruk op de openheid van het politiek-

bestuurlijke systeem. Wij betwijfelen echter of de voorgestelde openheid de remedie is tegen de kwaal. Het is de vraag of burgers zich sterker bij de huidige politieke cultuur thuis zullen voelen als deze op voorgestelde punten veranderd wordt. Het probleem zit niet in de mate van openheid en transparantie, maar in een verambtelijkt en vertechniseerde politieke cultuur, waarin details er meer toe lijken te doen dan hoofdlijnen. Overigens beveelt de ROB ook het type bestuurder dat op hoofdlijnen weet te besturen aan.

In het algemeen is de Nederlandse politieke cultuur reeds tamelijk open. Partijen zijn open organisaties. Politieke processen spelen zich over het algemeen in de openbaarheid af. De media vervullen hierin een kritische rol. De voorstellen van de ROB kunnen op hun merites worden beoordeeld, maar bieden geen rechtstreekse oplossing voor een algemeen cultuurprobleem.

1. Het verruimen van de mogelijkheden voorkeurstemmen of tweede stemmen uit te brengen. De drempel voor voorkeurstemmen is al enkele keren verlaagd en zou niet opnieuw verlaagd moeten worden. Tegenover de mogelijkheid een tweede stem uit te brengen staan wij voorzichtig positief.
2. Naar onze mening dient er geen wijziging te komen in het systeem van benoemingen. Dat deze benoemingen gepolitiseerd zijn heeft te maken met een verruwing van de politieke cultuur en niet met het systeem als zodanig.
3. De vestiging van een parlementair onderzoeksinstituut is een waardevolle suggestie. De vraag is evenwel hoe de volstrekte onpartijdigheid van dit instituut en de toegankelijkheid voor alle partijen tot dit instituut – gegeven de altijd beperkte onderzoekscapaciteit – voldoende gewaarborgd kan worden.
4. Het verkleinen van vertegenwoordigende lichamen verdient niet onze voorkeur. In het algemeen zijn deze lichamen in Nederland niet buitengewoon omvangrijk. Dubbelmandaten (bijvoorbeeld tussen Europees en nationaal parlement) zijn geen reële optie.
5. Wij zijn met de ROB van mening dat het verkeerd is dat de overheid partijen die als «vrije maatschappelijke organisaties» de belangstelling van het publiek verliezen, extra subsidie te geven. Ook wij hebben in het verleden gewezen op het gevaar van «verstatelijking». Het hanteren van ledentallen als subsidie-verdeelsleutel is een beter alternatief.

#### *Functievernieuwing politieke partijen*

De ROB stelt voor de integratiefunctie, de representatiefunctie en de recruiteringsfunctie van politieke partijen te doen verbeteren. Wij geven een commentaar bij deze voorstellen.

1. Vernieuwing van de integratiefunctie dient in partijen plaats te vinden door een bezinning op de eigen identiteit te stimuleren. Daarbij hoort een relativering van de eigen rol als «kaderpartij». Een partij is een vereniging van leden, waarbinnen recruitering en begeleiding van bestuurders plaatsvindt. Maar deze functies dienen niet het totale beeld te vullen. Het gaat inderdaad om contact met leden en met de samenleving in het algemeen. Wij ondersteunen de aanbevelingen van de ROB op dit punt.  
Integratie vindt ook plaats door netwerkvorming rondom politieke partijen. Die netwerkvorming is van belang om te weten wat er in de samenleving leeft en voor discussie over de invulling van een politiek programma. Deze integratie van deelbelangen en deelperspectieven vindt nog altijd plaats, ook al zijn de contacten niet meer zo vanzelfsprekend als in het verleden wel het geval was. Een politieke partij

blijft echter noodzakelijk een integratiefunctie behouden, aangezien het verschillende belangen afweegt binnen een politiek kader. Dat politieke partijen nu bewuster moeten investeren in hun maatschappelijke integratiefunctie kan ook als nieuwe uitdaging worden gezien.

2. Wij delen de visie van de ROB op de versterking van de representatiefunctie van een politieke partij. Dit onderstreept de noodzaak van scholingswerk en wetenschappelijk werk binnen het kader van een politieke partij.
3. Wij delen ook de visie van de ROB op het belang van recrutering van bestuurders via politieke partijen.

## **GEREFORMEERD POLITIEK VERBOND**

In uw brief d.d. 16 december 1998 vraagt u ons om een reactie op het rapport Tussen staat en electoraat van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). Evenals uzelf en de Rob constateren wij dat het aantal mensen in Nederland dat lid is van een politieke partij de afgelopen decennia fors is gedaald. Dit verschijnsel moet niet (uitsluitend) worden uitgelegd als een vermindering van politieke belangstelling en participatie bij de burgers. Veel mensen kiezen anno 1999 voor andere manieren om hun maatschappelijke betrokkenheid te uiten, bijvoorbeeld in belangenorganisaties of door participatie op wijk- of buurniveau. Daarnaast wordt in het rapport terecht geconstateerd dat het ledenverlies zich hoofdzakelijk voordoet bij de grote en niet bij de kleine partijen. Ook het ledental van het GPV is redelijk stabiel. De daling bij de grote partijen zou het gevolg kunnen zijn van de «ontideologisering» van zowel grote aantallen burgers als van de grotere partijen. Hierdoor wordt de binding tussen die partijen en groepen burgers lossen, en wordt de neiging tot het aangaan van een lidmaatschap kleiner. De Rob signaleert terecht dat vermindering van ledentallen van met name de grote partijen kan leiden tot problemen. Enerzijds wordt het steeds moeilijker om politieke en bestuurlijke functies te vervullen, maar anderzijds zijn veel van deze functies niet bereikbaar voor een steeds groter wordende groep van niet-partijleden.

Tegen deze achtergrond doet de Rob de volgende aanbevelingen.

### *1. Om de politieke participatie te verbreden*

- Het faciliteren van organisaties (waaronder politieke partijen) die de kwaliteit van het politieke debat, de politieke meningsvorming en de politieke participatie willen bevorderen en van het daarvoor benodigde politiek georiënteerd wetenschappelijk onderzoek.

Onze reactie: wij hebben hiertegen geen bezwaar.

### *2. Om de verankering van partijen in de samenleving te versterken*

- Indien politieke partijen worden gesubsidieerd, deze subsidie mede te baseren op basis van ledentallen en niet exclusief op basis van Kamerzetels.

Onze reactie: wij vinden dit een goede gedachte omdat hiermee de verankering van een partij in de samenleving als criterium wordt genomen (stemmen kost minder dan een lidmaatschap), en een actieve ledenwerving wordt bevorderd en beloond.

### *3. Om de openheid van het politieke systeem te vergroten*

- Bij benoemingen van bestuurders en ambtenaren geen politieke verdeelsleutels te hanteren. Bij benoemingen behoort de kwaliteit de doorslag te geven.

Onze reactie: wij kunnen ons hierin vinden.

- De mogelijkheid in te voeren van het geven van meer dan 1 stem aan de kiezer.

Onze reactie: deze mogelijkheid is al door diverse commissies is onderzocht maar nooit ingevoerd. De waarde van een dergelijke aanvulling op ons kiesstelsel wordt door het GPV niet hoog ingeschat.

- Externe doorlichting van besturende en vertegenwoordigende organen.

Onze reactie: deze aanbeveling beoogt kennelijk de kwaliteit van besturende en vertegenwoordigende organen te verhogen. Het is echter de vraag of hierdoor de betrokkenheid en de participatie van burgers vergroot wordt. Bovendien is «kwaliteit» naar onze mening geen objectieve aangelegenheid. Iemand kan op grond van zijn professionele kwaliteiten als goed beoordeeld worden, maar toch (misschien juist om die reden) door de burgers niet als een echte volksvertegenwoordiger worden gezien. Omgekeerd kan iemand die het vertrouwen van de burgers geniet, door professionele beoordelers als onvoldoende worden beoordeeld. Uitsluitend afgaan op professionele vereisten kan zo juist leiden tot een grotere afstand tussen burgers en bestuur.

### *4. Om de politiek-inhoudelijke herkenbaarheid van volksvertegenwoordigers te vergroten*

- het instellen van een parlementair onderzoeksinstituut ter versterking van de controlefunctie van het parlement

Onze reactie: wij vinden dit een goede suggestie mits dit instituut inderdaad dient ter versterking en niet als vervanging van de controlefunctie van het parlement. Daarnaast moet worden afgewogen of een vast instituut voldoende flexibel en breed georiënteerd kan zijn om de nodige deskundigheid en het nodige gewicht te leveren tegenover de ambtelijke deskundigheid op de departementen. Wellicht is een klein eigen instituut dat regelmatig deskundigheid inhuurt, het beste.

- De omvang van vertegenwoordigende lichamen niet alleen afstemmen op het bevolkingsaantal maar ook op het takenpakket van de desbetreffende bestuurslagen. Daardoor wordt een voorwaarde gecreëerd voor het meer sturen op hoofdlijnen, omdat in veel gevallen met kleinere organen kan worden volstaan.

Onze reactie: wij wijzen deze aanbeveling af. Bestuurders en volksvertegenwoordigers moeten in eerste instantie zelf weten in hoeverre zij op hoofdlijnen of op details willen besturen, Waar dit de spugaten uitloopt, heeft een voorzitter krachtens het reglement van orde wel de mogelijkheid om in te grijpen. Omdat de burgers vaak juist geïnteresseerd zijn in (concrete) details, zal deze aanbeveling ook leiden tot een vermindering van de politieke betrokkenheid. Ook zal deze aanbeveling vooral ten koste gaan van de kleine partijen die door hun relatief grote ledenaantallen juist het best geworteld zijn in de samenleving.

Naast deze aanbevelingen geeft de Rob ook nog wat aanwijzingen voor en functievernieuwing van politieke partijen. Hoewel hierbij zeker waardevolle opmerkingen worden gemaakt, achten wij dit toch in de eerste plaats een zaak van de partijen zelf. Voor wat onze partij aangaat, zullen we intern bezien in hoeverre we daarmee onze winst kunnen doen. Wij hopen hiermee aan uw verzoek te hebben voldaan.