

NOG STEEDS EEN BRUG TUSSEN DE SAMENLEVING EN HET POLITIEK SYSTEEM? DE VERANDERENDE ROL VAN POLITIEKE PARTIJEN

*Marc Hooghe*¹

Abstract – Political parties traditionally played an important role in the process of interest mediation, providing a structural linkage between civil society and the state. Various processes, however, have undermined that role. The membership base of political parties has systematically eroded, while it has been argued that a market logic dominates the electoral process. Various forms of professionalization have weakened the ‘party as movement’, while they have strengthened the ‘party in office’. All these processes mean that political parties are less able to perform their representative function than they used to do in the past. Parties, however, will not become obsolete as there is no functional equivalent for the functions they fulfill in a parliamentary democracy. Nevertheless, it can be argued that it is important that various other organizations and mechanisms are available to supplement their representative function within democratic political systems.

Inleiding: De specifieke rol van politieke partijen

De legitimiteit van politieke partijen is de afgelopen decennia sterk aangetast, niet alleen bij de publieke opinie, maar ook in het academisch debat omtrent het functioneren van parlementaire regimes. Het telkens terugkomende verwijt is dat politieke partijen grotendeels de voeling met wat er in de samenleving gebeurt, hebben verloren. Traditioneel gaat men er immers van uit dat politieke partijen een brugfunctie vervullen tussen samenleving en politiek. Om na te gaan of die klachten over het functioneren van politieke partijen inderdaad gegrond zijn, is het echter belangrijk partijen niet geïsoleerd te bekijken, maar als een onderdeel van het geheel van mechanismen waarover we beschikken om een structurele verbinding mogelijk te maken tussen de samenleving en het politiek systeem. Politieke partijen zijn dan niet meer of niet minder dan middenveldorganisaties, met echter een aantal heel specifieke kenmerken en functies. Sommige van die functies zijn allicht aan herziening toe, voor andere daarentegen is er geen alternatief denkbaar.

In zekere zin kunnen we politieke partijen inderdaad beschouwen als middenveldorganisaties, net zoals vakbonden of drukkingsgroepen dat zijn. Het kenmerk van middenveldorganisaties is dat ze een mediërende rol opnemen tussen de samenleving of de *civil society* enerzijds, en het functioneren van het politiek systeem anderzijds. Ook drukkingsgroepen

¹ Marc Hooghe is hoogleraar politieke wetenschappen aan de KU Leuven en gasthoogleraar aan de Universiteit Lille II. Hij is tevens VLAC-fellow van de Koninklijke Academie. Zijn onderzoek handelt vooral over politieke participatie en politiek vertrouwen. Contact: Centrum voor Politicologie, Parkstraat 45 – bus 03602, BE-3000 Leuven

doen dat: ze vertolken immers de politieke preferenties van hun achterban (of ze claimen in elk geval dat ze dit doen), en ze proberen die preferenties ook te laten doorwegen in het politieke besluitvormingsproces (Dekker, 2005; Buijs, Dekker & Hooghe, 2009). Voor alle middenveldorganisaties geldt dat ze daardoor twee relatief tegenstrijdige vereisten met elkaar moeten combineren: representatie en machtsuitoefening (Streeck, 1987).

Aan de ene kant is er de vereiste van representativiteit. Niet alleen moeten ze aantonen dat ze wel degelijk spreken namens een deel van de bevolking, maar ze moeten bovendien de preferenties van deze bevolkingsgroep op een correcte wijze vertolken, zonder al te veel ruis op de boodschap. Voor de meeste middenveldorganisaties wordt die verplichting ingevuld door de notie 'lidmaatschap' (Cohen & Arato, 1994). We gaan er van uit dat een vakbond kan spreken namens de eigen leden, die zich immers vrijwillig hebben aangesloten bij die organisatie. Als de syndicalisatiegraad voldoende groot is, kan de claim dat de vakbond spreekt namens alle werknemers, dus ook de niet-leden, zelfs in overweging genomen worden, omdat we uitgaan van gelijkaardige socio-economische belangen. Ook voor een werkgeversfederatie geldt dat we die organisatie pas legitimiteit zullen toekennen indien een relatief groot gedeelte van de bedrijven ook inderdaad lid is van die koepel. De leden beoordelen ook de waarheidsgetrouwheid van de representatie: zij kunnen bepalen of de middenveldorganisatie in voldoende mate hun belangen vertegenwoordigt. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze vorm van controle zeker niet waterdicht is: de leden hebben als belangrijkste sanctiemogelijkheid het opzeggen van het lidmaatschap. Om een geheel van redenen (selectieve voordelen voor de leden, gebrek aan alternatieven, hoge opstartkosten voor een mogelijke concurrerende organisatie), kan die sanctiemogelijkheid in de praktijk echter weinig toepasbaar zijn. Grote en gevestigde organisaties verwerven daardoor een zekere mate van autonomie, wat echter ook tot de mogelijkheid leidt dat zij op een niet-waarachtige wijze de preferenties van hun leden zullen gaan vertolken (Gray & Lowery, 1996).

Behalve representatie, is er aan de andere kant ook de vereiste van effectieve machtsuitoefening. Politieke systemen kunnen slechts legitiem functioneren indien ze ook tot output leiden, onder de vorm van regelgeving en het uitoefenen van diverse overheidsfuncties. Het is dus niet zo dat middenveldorganisaties op een louter vrijblijvende manier de preferenties van hun achterban vertolken; hun functie bestaat er ook in bij te dragen aan het tot stand komen van een overheidsbeslissing, waarin die belangen ook tot uiting komen. Leden gaan uit van de (terechte) verwachting dat hun organisatie op een effectieve en zo mogelijk succesvolle wijze hun belangen zal laten meespelen in het politieke besluitvormingsproces (Berman, 1997). Dit impliceert in principe dat de middenveldorganisatie voldoende drukingsmiddelen ter beschikking heeft, zoals geld, mobilisatiekracht en andere vormen van politieke invloed, om die doelstelling te bereiken. Hoewel het vaak moeilijk is om op een wetenschappelijk correcte wijze de invloed van drukingsgroepen en andere middenveldorganisaties aan te tonen, hebben we toch de beschikking over diverse studies die er op wijzen dat een dergelijke invloed wel degelijk optreedt (Grant, 2000).

De belangrijkste uitdaging voor de legitimiteit van middenveldorganisaties is het vinden van een balans tussen beide organisatorische imperatieven. De representativiteitsvereiste veronderstelt in eerste instantie een zo intensief en zo open mogelijke stroom van communicatie tussen de leden en de organisatie. De leden moeten hun preferenties kunnen doorgeven aan de organisatie onder de vorm van een deliberatief proces, en de organisatie dient hier dan ook voldoende tijd en energie voor uit te trekken (Cohen,

1999). Deliberatieve procedures zijn natuurlijk slechts één manier om representatie vorm te geven, maar gelet op de diffuusheid van belangen en de onvermijdelijke vaagheid van het mandaat dat middenveldorganisaties ontvangen, kunnen we er van uitgaan dat ze onontbeerlijk zijn voor het garanderen van een waarheidsgetrouwe representatie.² Het is opmerkelijk dat in de meeste theoretische benaderingen van dit proces, de rol van organisaties beperkt blijft tot het aggregeren van reeds bestaande preferenties onder de leden. Nochtans zien we in de praktijk dat organisaties ook actief en bewust de preferenties van de leden willen vormen: ze geven gerichte informatie, doen aan interne vorming en ze mobiliseren rond specifieke thema's. Heel wat organisaties zien in deze mobiliserende en ideologiserende functie zelfs een van hun kernopdrachten. Meteen zien we hier een zwakheid bij de meeste modellen rond deliberatieve vertegenwoordiging: preferenties zijn niet noodzakelijk a priori gegeven, maar ontstaan ook vaak in een dialogische setting tussen lid en organisatie. Als we er van uit gaan dat organisaties gedreven worden door een ideologisch kader, dan volgt hieruit ook dat ze deze ideologie ook verder willen uitdiepen, verfijnen en verspreiden (Green, Palmquist & Schickler, 2004). Indien deze functie op een overdreven of totalitaire wijze wordt ingevuld, dan kan dit uiteraard leiden tot indoctrinatiepraktijken, maar in principe behoort deze vormende functie juist tot de kernopdracht van politieke organisaties.

Terwijl de representatieve functie dus neerkomt op communicatie en deliberatie, is dat niet noodzakelijk het geval voor de machtsuitoefening. Integendeel zelfs, een zekere mate van professionalisering en machtsconcentratie zijn onontbeerlijk voor het succesvol uitoefenen van deze functie. De woordvoerder van een organisatie moet immers over een zekere discretionair in te vullen onderhandelingsmarge beschikken. Als de 'agent' (in dit geval de onderhandelaar) telkens terug dient te keren naar de 'principal' (in dit geval de leiden), stopt het onderhandelingsproces, en kan er in principe ook geen invloed worden uitgeoefend. De twee functies van middenveldorganisaties staan dus mogelijk op een gespannen voet met elkaar, en de belangrijkste uitdaging van middenveldorganisaties bestaat er dan ook vaak in een soort werkbaar compromis te vinden tussen deze functies. Daarbij kunnen we uitgaan van de verwachting dat het middenveld als geheel beide functies moet vervullen, maar die strikte verwachting hoeft niet op dezelfde manier ingevuld te worden voor iedere middenveldorganisatie afzonderlijk. Sommige organisaties zullen eerder de nadruk leggen op belangenbehartiging, en andere eerder op de deliberatieve functie, en in principe is daar geen enkel probleem.

Toch bestaat er in de internationale literatuur ook wel enige bezorgdheid over de vraag of de middenveldorganisaties beide functies nog op een min of meer harmonieuze wijze met elkaar weten te verzoenen (Skocpol, 2004). Een professionalisering van de belangenbehartiging zorgt er voor dat de kaders van een organisatie steeds invloedrijker worden, en zich steeds meer kunnen ontrukken aan de controle door de eigen achterban. De

² In principe zou men hiervoor natuurlijk ook meer professionele marketingmethoden kunnen gebruiken. Grote organisaties kunnen bijvoorbeeld een beroep doen op allerlei enquête-methoden om zo een beter zicht te krijgen op de preferenties van hun leden en op de mate waarin ze tevreden zijn over de manier waarop de middenveldorganisatie functioneert. Het is een empirische vraag in hoeverre dergelijke procedures leiden tot een meer of minder waarheidsgetrouw beeld dan de meer open deliberatieve procedures. Een belangrijk verschil is echter de machtsfunctie. Tijdens een open vergadering kunnen vakbondsleden en –militanten niet alleen informatie overbrengen naar de leiding van de organisatie, maar kunnen ze ook druk uitoefenen op die leiding. Bij meer 'top-down' methoden van bevraging van de leden ontbreekt die mogelijkheid.

professionalisering kan bovendien zorgen voor een scheef trekking van het soort belangen dat kan vertegenwoordigd worden. Groepen met veel materiële reserves kunnen het zich immers veroorloven die professionals in dienst te nemen, en zo te wegen op de politieke besluitvorming. Voor maatschappelijk meer kwetsbare groepen is die mate van professionalisering echter onhaalbaar. Hoewel er altijd al sprake is geweest van een zekere bias ten gunste van de meer geprivilegieerde groepen, dreigt de trend naar professionalisering die bias dus nog te versterken (Schlozman, Verba & Brady, 2010). We hebben eerder al gesteld dat politieke partijen ook kunnen begrepen worden als een middenveldorganisatie, maar het gaat dan wel om een heel specifieke vorm van middenveldorganisatie (Aldrich, 1995). Ten eerste beschikken ze over een heel specifieke, door de overheid georganiseerde methode om de mate van representativiteit aan te tonen, namelijk wetgevende verkiezingen. De mate van representativiteit van een politieke partij wordt niet beoordeeld op grond van het aantal leden, maar vooral op grond van de stembusuitslag: we gaan er van uit dat een partij die 30 % van de stemmen haalt, meer mensen vertegenwoordigt dan een partij die 5 % van de stemmen haalt.

Een tweede belangrijk verschil vloeit voort uit het karakter van deze verkiezingen: er geldt namelijk een exclusiviteitsregel: men kan slechts voor één partij stemmen, en men kan ook slechts lid zijn van één partij. Dat geldt niet voor andere middenveldorganisaties. Ook al ben ik eigenaar van een milieubelastend bedrijf, en als dusdanig aangesloten bij mijn beroepsfederatie, dan nog kan ik lid worden van een milieuorganisatie, bijvoorbeeld omdat ik er van uitga dat er een evenwicht moet zijn tussen economie en leefmilieu. Partijen functioneren volgens een andere logica: ik kan niet tegelijk verscheidene partijen steunen als ik vind dat het belang van de samenleving gediend is door het tot stand komen van een compromis tussen verscheidene ideologische benaderingen.³

Ten derde onderscheiden politieke partijen zich van andere middenveldorganisaties doordat ze niet alleen het politiek besluitvormingsproces proberen te beïnvloeden, maar juist rechtstreeks gaan deelnemen aan dit besluitvormingsproces, door het leveren van politiek personeel (Müller & Strøm, 1999). Professionalisering maakt dus automatisch deel uit van het functioneren van een politieke partij.⁴

Door deze drie verschilpunten worden politieke partijen, meer nog dan andere middenveldorganisaties, geconfronteerd met de uitdaging een evenwicht te zoeken tussen de representatie- en de machtsfunctie. De representatiefunctie van partijen komt steeds meer onder druk te staan, terwijl de machtsfunctie steeds nadrukkelijker aanwezig wordt.

³ Een uitzondering hierop vormt het 'split-ticket voting', waarbij ik bijvoorbeeld een andere stem uitbreng voor Kamer en Senaat. Deze uitzondering tast echter het principiële karakter van de exclusiviteitsregel niet aan. Ten eerste hebben burgers bij de meeste 'first-order elections' (Tweede Kamer in Nederland; presidentsverkiezingen in Frankrijk of de Verenigde Staten; verkiezingen voor het Lagerhuis in het Verenigd Koninkrijk) slechts één keuze. Het Duitse kiessysteem vormt hierop een uitzondering omdat het een aantal incentives bevat om een verschillende 'eerste' (aan een grote partij) en 'tweede' stem (aan een kleinere partij) uit te brengen. Ten tweede gaat het hier vooral om een modaliteit: in België worden verkiezingen voor Kamer en Senaat op dezelfde dag gehouden, maar in een land als Frankrijk vallen de verkiezingen voor de Assemblée en de Sénat juist niet samen.

⁴ Ook hier zouden we als uitzondering kunnen verwijzen naar het voorkomen van niet of symbolisch betaalde politieke functies. Britse parlementsleden kregen traditioneel bijvoorbeeld slechts een heel beperkte vergoeding juist omdat men wilde vermijden dat de politiek geprofessionaliseerd zou worden. Binnen Europa is er echter een heel duidelijke trend naar een correctere verloning, en dus ook professionalisering van het politiek personeel, ook op lokaal en regionaal niveau.

1. Leden of verkiezingen

Het eerste belangrijke verschilpunt tussen politieke partijen en andere middenveldorganisaties is dus dat partijen hun legitimiteit ontlenen aan verkiezingen, terwijl dat bij andere middenveldorganisaties vooral zal berusten op het aantal leden dat men vertegenwoordigt.⁵ Leden vormen een heel belangrijke bron van legitimiteit: als burgers uit vrije wil lid worden van een organisatie, en daar ook schaarse hulpronnen (tijd, geld, ...) in investeren, dan kan dit geïnterpreteerd worden als een uitdrukking van het vertrouwen in de organisatie. Aangezien er geen extern opgelegde verplichting tot loyaliteit is, zou een eventueel ongenoegen immers vertaald worden in een stopzetting van het lidmaatschap (exit), of in een poging om het beleid van de organisatie te veranderen (voice). Een organisatie die systematisch leden verliest, boet daardoor normaliter ook in aan legitimiteit, en ze kan steeds minder de claim hard maken dat ze een belangrijk deel van de bevolking vertegenwoordigt.

Toch is dat nu net dat we met name bij politieke partijen zien gebeuren. In zowat alle landen van Europa verliezen politieke partijen systematisch leden (Scarrow, 1996). Het is een fenomeen dat we bij alle ideologische families opmerken, en dat ook relatief constant is over de verschillende politieke systemen. Politieke partijen hebben het vooral moeilijk om aansluiting te vinden bij jongere leeftijdsgroepen, om zo hun ledenbestand op peil te houden (Hooghe, Stolle & Stouthuysen, 2004). Het gevolg is dan ook dat het ledenbestand niet alleen kleiner wordt, maar ook sterk vergrijsd is.

Ook in ons land zien we een gelijkaardige trend: terwijl in 1980 nog 350.000 Vlamingen lid waren van een politieke partij, was dat aantal in 2009 gedaald tot 233.000 (Quintelier & Hooghe, 2010). Het tijdperk van de massapartijen is dus langzamerhand aan het aflopen, kan men stellen. Op het eerste gezicht heeft dit vooral nadelen voor de politieke partijen. Leden zijn immers ook vaak trouwe kiezers en militanten, op wie een beroep kan worden gedaan tijdens verkiezingscampagnes. Het lidgeld vormden in het verleden een niet onaanzienlijke bron van inkomsten, hoewel het belang van lidgelden voor de meeste partijen intussen marginaal is geworden. Leden bieden daarnaast een maatschappelijke verankering voor de partij, die via haar leden beter op de hoogte blijft van maatschappelijke ontwikkelingen en verzuchtingen (Heidar, 2006).

Leden hebben voor politieke partijen echter ook één groot nadeel, namelijk het feit dat die leden invloed willen hebben op het bestuur van de partij en de ideologische opties die worden verdedigd. Die invloed gaat ten koste van de handelingsautonomie van de partijleiding (Scarrow, Webb & Farrell, 2002). De verhouding tussen partijleden en partijleiding is bovendien onvermijdelijk conflictueus: terwijl partijleden zich vooral zullen laten leiden door ideologie en ideologische zuiverheid (daarvoor zijn ze uiteindelijk lid geworden van de partij), zal de partijleiding uiteraard meer aandacht besteden aan strategische overwegingen. Een aantal auteurs stellen dan ook dat de partijleiders eigenlijk helemaal niet rouwig zijn over het verlies van het aantal leden (Ware, 1992).

Deze trend betekent echter dat lidmaatschap verzwakt als legitimatiegrond, en bijna helemaal vervangen wordt door verkiezingen. Verkiezingen hebben echter een heel andere dynamiek dan lidmaatschap. Ten eerste zijn verkiezingen uiteraard veel volatieler dan lidmaatschap: terwijl er niet zo veel leden zijn die voortdurend de ene partijlidkaart

⁵ We gaan hier voorbij aan een beperkt aantal uitzonderingen, zoals het feit dat vakbonden deelnemen aan syndicale verkiezingen. Dit tast echter niet de algemene regel aan.

voor de andere inruilen, is er wel een heel belangrijk deel van het kiezerskorps dat van partijpreferentie verandert tussen twee verkiezingen door (Deschouwer et al., 2010). Die grotere volatiliteit betekent meteen dat politieke partijen nog meer in een marktlogica gedwongen worden, aangezien ze geen ‘reservekapitaal’ meer hebben waarmee ze een mogelijke tegenvallende verkiezingsuitslag kunnen compenseren. Ten tweede is de dynamiek van preferentievorming bij verkiezingen helemaal anders bij lidmaatschap. Het deelnemen aan verkiezingen vormt een heel geringe kost voor de burger, en verkiezingsonderzoek toont aan dat burger die geringe investering ook willen en kunnen gebruiken voor expressieve redenen, zoals het uiten van onvrede.

Populistische, extreme, racistische en anti-systeempartijen trekken vooral kiezers aan die hun onvrede over het functioneren van de samenleving en/of het politiek systeem willen uiten, en de kwaliteit van het partijprogramma of van het politiek personeel is voor deze partijen minder een stembepalende factor (Mair, 1998). Dit soort partijen heeft in West-Europa een groeiend succes, omdat verkiezingen een van de meest laagdrempelige uitingsmogelijkheden zijn voor deze vorm van maatschappelijk wantrouwen.⁶ Dit heeft als het gevolg dat het uitbrengen van een expressieve proteststem veel minder ‘kosten’ met zich brengt dan het handhaven van een mogelijk expressief lidmaatschap van een protestpartij.

Wat opvalt, is dat protest- en antisysteempartijen er de afgelopen jaren wel in zijn geslaagd een aantal electorale successen te boeken, maar dat tegelijk hun ledenaantal bijzonder laag blijft. Onvrede met het politiek systeem is blijkbaar wel een motiverende kracht om een proteststem uit te brengen, maar er gaat te weinig bindende kracht van uit om tot een lidmaatschap of een andere vorm van duurzame verankering over te gaan. Het feit dat verkiezingen steeds belangrijker worden als graadmeter voor het succes van een politieke partij, ten koste van het criterium van het lidmaatschap is dus niet neutraal, maar heeft een impact op de boodschappen die partijen ontvangen (en op hun beurt ook weer uitzenden). Negatieve en anti-systeemboodschappen krijgen een veel grotere aandacht door middel van verkiezingen dan door middel van een partij die ook aandacht besteedt aan de boodschappen die zij van haar leden ontvangt.

2. Electorale concurrentie of kartelvorming?

Een tweede definiërend kenmerk van politieke partijen is dus dat zij deelnemen aan wetgevende verkiezingen en hoewel dit uiteraard een kernelement is van elke vertegenwoordigende democratieopvatting, is het niet zo dat verkiezingen automatisch tot een perfecte oplossing voor het representatievraagstuk leiden. De electorale markt kan immers als een heel specifieke markt begrepen worden. Het is een markt die in principe niet kan groeien. Het aantal zetels in het parlement blijft veelal stabiel, en ook het aantal mandaten in de uitvoerende macht groeit niet. Dit betekent dat partijen per definitie met elkaar in een zero-sum game verwickeld zijn: als partij A zetels wil winnen in het parlement, dan kan dat enkel en alleen doordat partij B zetels verliest. In principe zou een

⁶ Uit onderzoek blijkt dat niet alleen verkiezingen, maar ook referenda hiervoor gebruikt worden. Een negatieve stem in de EU-referenda in Frankrijk of Nederland wordt niet verklaard vanuit de visie op het functioneren van de Europese Unie, maar is vooral een uiting van onvrede met het politiek systeem, en de regeringsmeerderheid in het bijzonder.

dergelijke concurrentieverhouding ten goede moeten komen aan de kwaliteit van de belangenbehartiging: kiezers krijgen immers een vrij aanbod van partijen, die allemaal stellen dat ze de preferenties van de burgers willen vertolken. De burger kan dus gewoon die partij kiezen, die het best bij zijn of haar preferenties aansluit.

Die visie is echter wat al te rooskleurig: de politieke 'markt' werkt zeker niet perfect of hyper-efficiënt. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste is het een zeer gesloten markt: nieuwkomers worden geconfronteerd met bijzonder grote opstartkosten, en in de praktijk zijn er bijzonder weinig 'nieuwe' partijen die het representatiemonopolie van de oude traditionele partijen kunnen doorbreken (Scarrow, 2006). Dat ligt in de lijn van de 'freezing hypothesis', die al door Lipset en Rokkan (1967) werd ontwikkeld: eenmaal een partijsysteem is ontwikkeld, heeft het de neiging te 'bevriezen', waardoor nieuwkomer niet veel kans hebben om door te dringen tot de kern van de machtsuitoefening. Als ze er al in zouden slagen nieuwe thema's en gevoeligheden te vertolken, dan nog hebben de oude gevestigde partijen veel meer expertise en personeel in huis om dat thema vervolgens naar zich toe te trekken en over te nemen. Politieke partijen hoeven dus niet echt hun best te doen om op een zo perfect mogelijke wijze de verzuchtingen van de publieke opinie te vertolken, omdat ze in de meeste gevallen toch niet zoveel last hebben van nieuwe concurrenten op de electorale markt.

Ten tweede is er echter nog een bijkomend mechanisme voor het uitschakelen van de concurrentie: het vormen van een 'kartelpartij' (Katz & Mair 1995; Detterbeck, 2005). Volgens Katz en Mair treden politieke partijen steeds minder op als ideologisch bevoegen organisaties en gaan ze zich meer en meer gedragen als marktgedreven organisaties. Omwille van het feit dat ze in een gesloten markt opereren, ontstaat de mogelijkheid van kartelvorming: partijen spreken onder elkaar de basisregels van het politiek systeem af, en bewaken zo hun eigen marktaandeel. Ze hoeven zich ook in mindere mate zorgen te maken over de onvoorspelbaarheid van verkiezingsuitslagen. Hoewel politieke partijen nog steeds zullen proberen kiezers van elkaar af te snoepen, heerst er in een dergelijk partijlandschap eigenlijk een consensus over de basisregels van het politiek systeem, en is er zeer weinig manoeuvreerruimte om daar nog veel aan te veranderen. Voorstellen en handwijzen die niet passen in deze eliteconsensus komen eenvoudigweg niet aan bod, en ook dit beperkt de mogelijkheden van het partijsysteem om een zo waarheidsgetrouwe representatie te geven van de opvattingen van de bevolking.

Dit proces van kartelvorming kan er met andere woorden voor zorgen dat verkiezingen in mindere mate een waarheidsgetrouwe afspiegeling vormen van de preferenties van de bevolking. Uiteraard impliceert dit niet dat vrije en eerlijke verkiezingen niet langer het meest centrale element zouden vormen van een parlementaire democratie. Alleen moet het wel duidelijk zijn dat verkiezingen geen perfecte procedure vormen om maatschappelijke preferenties te vertalen in beleidsvoering (Manin, 1995).

3. De professionals van de politiek

Een derde belangrijk verschilpunt is dat politieke partijen zich bijna per definitie op een professionele manier met politiek inlaten, waardoor het risico op een verwijdering van de eigen achterban nog vergroot wordt. Honderd jaar geleden poneerde Robert Michels reeds de stelling dat politieke partijen de neiging hebben om tot een oligarchie te ver-

worden (Michels, 1911). De reden hiervoor is dat de partij-elite voor zichzelf een heel specifieke opdracht ziet: de partij moet strak geleid kunnen worden en eendrachtig handelen, zowel tijdens verkiezingscampagnes, als in de onderhandelingen met potentiële concurrenten of coalitiegenoten.

Dit betekent dat er nood is aan een haast militaire, of in elk geval bijzonder efficiënte manier van besluitvorming binnen de partij. Michels ging er daarom al van uit dat er een zekere contradictie ontstaat. Politieke partijen zijn aan de ene kant gericht op het ‘beheeren’ van de democratie, en ze spelen in een belangrijke rol in het tot stand komen van een democratisch politiek besluitvormingsproces. Daar staat echter tegenover dat ze volgens Michels zelf onmogelijk ook intern democratisch kunnen functioneren: doordat er snel strategische beslissingen moeten worden genomen, ontbreekt de tijd en de mogelijkheid om eerst uitgebreid overleg te plegen met de eigen leden of de achterban.

De diagnose van Michels is intussen een eeuw oud, maar ze is intussen enkel actueler geworden. Politieke partijen maken in principe een brug tussen de ‘partij als beweging’ (de leden en kiezers) en aan de andere kant de ‘party in office’ (de partijleiding en de mandatarissen). Die ‘party in office’ versterkt enkel haar positie, doordat diegenen die op een professionele wijze aan politiek doen, steeds meer hulpbronnen naar zich toe kunnen trekken, en die hulpbronnen ook voor zich monopoliseren (Müller & Strøm, 1999). In zekere zin gaat het hier om een onbedoeld neveneffect van een gewild proces. In de meeste Westerse landen heeft men bewust aangestuurd op een professionalisering van de politieke besluitvorming, omdat men van mening was dat de besluitvorming te complex geworden was om nog aan goedbedoelende amateurs over te laten. De verloning van een aantal mandaten (zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau) werd systematisch opgetrokken, zodat deze mandatarissen zich full-time op deze functies zouden kunnen concentreren, of dat was althans de bedoeling.

De doelstellingen van leden en van partijprofessionals kunnen echter fundamenteel van elkaar afwijken (Webb & Kolodny, 2006). Partijleden zijn over het algemeen sterk ideologisch geïntereerd en ze hechten dus veel belang aan het zo volledig mogelijk uitvoeren van het partijprogramma en de partij-ideologie. De professionals, daarentegen, zullen veel sterker geneigd zijn ook rekening te houden met de machtspositie van de partij, en met haar mogelijkheid om allerlei hulpbronnen te mobiliseren, aangezien dit ook bepalend is voor hun eigen professionele carrière. De continuïteit van de machtsuitoefening zal voor deze politieke professionals dus een veel belangrijker overweging zijn dan voor de gewone leden van politieke partijen.

Terwijl we deze theoretische verkenning vertrokken vanuit de verwachting dat politieke partijen een brugfunctie vervullen tussen samenleving en politiek systeem, zorgen deze mechanismen er met andere woorden voor dat partijen meer en meer naar het politiek systeem zelf opschuiven en op die manier deel gaan uitmaken van de machtsuitoefening. Hun representatieve functie komt daardoor sterk in het gedrang. Afgaande op diverse survey-onderzoeken kunnen we tot de conclusie komen dat steeds meer burgers van de opvatting uitgaan dat politieke partijen niet langer op een legitieme en waarheidsgetrouwe wijze hun opvattingen vertegenwoordigen.

4. Conclusie

De representatiefunctie van politieke partijen wordt dus meer en meer uitgehoud. We hebben gezien dat er daarvoor een aantal structurele redenen zijn, en het ziet er dan ook niet naar uit dat dit proces op korte termijn zou kunnen worden omgekeerd. We kunnen er steeds minder van uit dat gaan partijen nog op een waarheidsgetrouwe manier de preferenties van een groot deel van de publieke opinie weergeven en inbrengen in het politiek besluitvormingsproces. Dat is overigens op zich geen nieuwe diagnose en zij wordt in zekere zin ook door de burgers gemaakt. In internationaal vergelijkend onderzoek naar de mate waarin burgers vertrouwen hebben in politieke instelling, is het opvallend hoe politieke partijen meestal aan het staartje bungelen van het klassemment, en dat burger over het algemeen niet zo veel vertrouwen hebben in de partijen die verondersteld worden hen te vertegenwoordigen. Instellingen zoals het parlement, of de belangrijkste juridische controle-organen, daarentegen, kunnen wel nog op een sterke mate van maatschappelijk vertrouwen rekenen.

Toch moet deze trend ook in het juiste historisch perspectief geplaatst worden. Bewust of onbewust vergelijken we de huidige politieke partijen nog steeds met de ‘glorietijd’ van de massapartijen, die in ons honderdduizenden leden hadden en ook een belangrijke sociale functie hadden. Partijen als de christen-democraten en de socialisten waren in zo goed als elke gemeente aanwezig, en namen er ook actief deel aan het verenigingsleven. Een dergelijke hoog mobilisatie- en participatieniveau is vanuit historisch standpunt echter volstrekt uniek te noemen, en er zijn heel weinig politieke systemen aan te wijzen waar politieke partijen een dermate grote invloed hadden of hebben op het dagelijks leven van de burgers. Het standaardpatroon is en blijft dat van de ‘kaderpartij’: een partij die vooral drijft op de inzet van een beperkt aantal kaderleden, maar voor de rest niet echt een inspanning doet om een massapubliek te bereiken. Enkel tijdens verkiezingscampagnes wordt er een duidelijke publiekswerking ontplooid, met als bedoeling een zo groot mogelijk aantal kiezers naar zich toe te trekken. Dat systeem van kaderpartijen is op zich niet ondemocratisch, en het vloeit voort uit verschillende noden. Parlementsleden hebben een behoefte aan fractievorming en partijvorming, en vandaar dat ze geneigd zijn zich ideologisch te clusteren. Voor de gewone burger, daarentegen, is partijvorming niet echt strikt noodzakelijk. Hij of zijn kan ook op kandidaten of bewegingen stemmen, en die hoeven niet noodzakelijk overkoepeld te worden door een formele politieke partij. De kartelvorming, zoals die door Katz en Mair, en andere auteurs, werd beschreven valt in zekere zin dan ook te duiden als een terugkeer naar dit traditionele model van de kaderpartij.

Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat in deze visie op het verloren gegane tijdperk van de massapartij er heel weinig aandacht wordt besteed aan de disfuncties van de massapartij. Massapartijen zorgden ook voor een sterke politisering en verzuijing van de samenleving, waardoor het contact tussen verschillende bevolkingsgroepen werd bemoeilijkt en er ook allerlei uitsluitingsmechanismen werden toegepast (Huyse, 1987). Het feit dat politieke partijen zich nu gedeeltelijk afwenden van de samenleving kan er voor zorgen dat dit soort uitsluiting ook meer en meer tot het verleden behoort. De trend naar een ‘verstaatsing’ van de politieke partijen betekent uiteraard ook niet dat de rol van politieke partijen in het proces van democratische politieke vertegenwoordiging nu zou zijn uitgespeeld. Er zijn immers heel weinig alternatieven voor het belang

van wetgevende verkiezingen en politieke partijen spelen hierin een uiterst belangrijke rol, al was het maar om een zekere ideologische overzichtelijkheid te handhaven. Politieke partijen zullen ook in de toekomst dus blijven deelnemen aan verkiezingen, en zij zullen er ook in de toekomst voor blijven zorgen dat de parlementaire vergaderingen bevolkt blijven.

Alleen zal het wel zo dat politieke partijen niet langer een monopolie kunnen claimen op die belangenbehartigingsfunctie. Omwille van de vele disfuncties die verbonden zijn aan het professionaliseringsproces van politieke partijen, ontstaat er ook meer en meer nood aan andere procedures en mechanismen om het proces van representatie en belangenbehartiging vorm te geven. Een aantal daarvan zijn al duidelijk aanwezig en zelfs geïnstitutionaliseerd, zoals de aangroei van het aantal ombudsfuncties, of het invoeren van een gemeentelijke volksraadpleging in de Belgische context. Ook het traditionele sociaal overleg wint opnieuw aan belang. Tijdens de langdurige politieke crisis die in België plaatsvond vanaf het jaar 2007, bleef het sociaal overleg min of meer normaal functioneren, en op die manier zorgden de sociale partners voor een sterke mate van continuïteit. Ook massamedia gaan zich via verscheidene kanalen opwerpen als representatiemechanisme, en ook diverse innovaties zoals deliberatieve procedures of internet-gebaseerde vormen van mobilisatie en participatie hebben hier een belangrijke rol te spelen. Elk van die procedures en instellingen heeft uiteraard belangrijke nadelen. Echter, juist door de aanwezigheid van andere interactiemechanismen tussen de samenleving en het politiek systeem kunnen we er voor zorgen dat preferenties van de bevolking zo adequaat mogelijk worden weergegeven. Politieke partijen vormen slechts één van die mechanismen. Die andere mechanismen zijn niet noodzakelijk compatibel met de manier van functioneren van politieke partijen en dit kan aanleiding geven tot territoriumconflicten. Die hoeven niet noodzakelijk disfunctioneel te zijn: naarmate het maatschappelijk belang van politieke partijen kleiner wordt, zullen andere organisaties en mechanismen ongetwijfeld klaar staan om dit vacuüm op te vullen.

Literatuur

- ALDRICH J. (1995), *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*, University of Chicago Press, Chicago.
- BERMAN S. (1997), 'Civil Society and Political Institutionalization', *American Behavioral Scientist*, 40, 5, 562-574.
- BUIJS G., Dekker P. & Hooghe, M. (red.) (2009), *Civil Society tussen oud en nieuw*, Aksant, Amsterdam.
- COHEN J. (1999), 'Trust, Voluntary Association and Workable Democracy. The Contemporary American Discourse of Civil Society', in WARREN M. (red.) (1999), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge, 208-248.
- COHEN J. & ARATO A. (1994), *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge.

- DEKKER P. (red.) (2005), *Maatschappelijke tegenstellingen en de civil society*, Stichting Synthesis, Driebergen.
- DESCHOUWE K., DELWIT P., HOOGHE M. & Walgrave S. (red.) (2010), *De stemmen van het volk. Een analyse van het kiesgedrag in Vlaanderen en Wallonië op 7 juni 2009*, Brussel: VUB Press.
- DETTERBECK K. (2005), 'Cartel Parties in Western Europe?', *Party Politics*, 11, 2, 173-191.
- GRANT W. (2000), *Pressure Groups and British Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- GRAY V. & LOWERY D. (1996), 'A Niche Theory of Interest Representation', *Journal of Politics*, 58, 1, 91-111.
- GREEN D., PALMQUIST B. & SCHICKLER E. (2004), *Partisan Hearts and Minds. Political Parties and the Social Identities of Voters*, Yale University Press, New Haven.
- HEIDAR K. (2006), 'Party membership and participation' in KATZ R. & CROTTY W. (red.) (2006), *Handbook of Party Politics*, Sage, London, 301-315.
- HOOGHE M., STOLLE D. & STOUTHUYSEN P. (2004), 'Head Start in Politics. The Recruitment Function of Youth Organizations of Political Parties in Belgium (Flanders)', *Party Politics*, 10, 2, 193-212.
- HUYSE L. (1987), *De verzuiling voorbij*, Kritak, Leuven. KATZ R. & MAIR P. (1995), 'Changing Models of Party Organisation and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics*, 1, 1, 5-31.
- LIPSET S. M. & ROKKAN S. (1967), *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, Free Press, New York.
- MAIR P. (1998), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford University Press, Oxford.
- MANIN B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris.
- MICHELS R. (1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Klinkhardt, Leipzig.
- MÜLLER, W. & STRØM K. (red.) (1999), *Policy, Offices, or Votes. How Political Parties in Western Europe make Hard Decisions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- QUINTELIER E. & HOOGHE M. (2010). *De evolutie van het ledental van de politieke partijen in Vlaanderen: 1980-2009*, Centrum voor Politicologie, Leuven.
- SCARROW S. (1996), *Parties and Their Members: Organizing for Victory in Britain and Germany*, Oxford University Press, Oxford.
- SCARROW S. (2006), 'Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartel mechanisms work?', *West European Politics*, 29, 4, 619-639.

- SCARROW S., WEBB, P. & FARRELL D. (2002), 'From Social Integration to Electoral Contestation. The Changing Distribution of Power within Political Parties' in DALTON R. &
- WATTENBERG M. (red.) (2002), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 129-156.
- SCHLOZMAN K.L., VERBA S. & BRADY H. (2010), 'Weapon of the Strong? Participatory Inequality and the Internet', *Perspectives on Politics*, 8, 2, 487-509.
- SKOCPOL T. (2004), *Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*, University of Oklahoma Press, Norman.
- STREECK W. (1987), 'Vielfalt und Interdependenz: Überlegungen zur Rolle intermediärer Organisationen in sich ändernden Umwelten', *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 39, 471-495.
- WARE A. (1992), 'Activist-Leader Relations and the Structure of Political Parties. 'Exchange' Models and Vote-Seeking Behaviour in Parties', *British Journal of Political Science*, 22, 1, 71-92.
- WEBB P. & KOLODNY R. (2006), 'Professional Staff in Political Parties' in KATZ R. & CROTTY W. (red.) (2006), *Handbook of Party Politics*, Sage, London, 337-358.