Opkomst en neergang van de volkspartijen

PEPIJN CORDUWENER

OPKOMST EN NEERGANG VAN DE VOLKSPARTIJEN

DEMOCRATIE IN NAOORLOGS EUROPA

2026 Prometheus Amsterdam

Dit boek is een herziene vertaling van *The Rise and Fall of the People's Parties*, in 2023 verschenen bij Oxford University Press.

Alle rechten voorbehouden. Tekst- en datamining van (delen van) deze uitgave is uitdrukkelijk niet toegestaan.

© 2026 Pepijn Corduwener
Omslagontwerp en -beeld Bart van den Tooren
Foto auteur Jeannette Huisman
Zetwerk ZetSpiegel, Best
www.uitgeverijprometheus.nl
ISBN 978 90 446 6004 3

voor Daniel en Sebastian

Inhoud

Inleiding: de neergang van de volkspartijen 9
1 De erfenis van het interbellum 24
2 Van massapartijen naar volkspartijen 52
3 Consensus, samenwerking, compromis: democratie volgens de volkspartijen 80
4 De uitdaging van de sixties: sociale bewegingen en nieuw burgerschap 97
5 De uitdaging van de seventies: bestuurbaarheid en bezuinigingen 113
6 De uitdaging van de eighties: de volkspartij als 'open partij' 135
7 De uitdaging van de nineties: van hoogtij naar crisis van de democratie 159
Epiloog: democratie zonder volkspartijen? 189

Nawoord 208
Verder lezen 212
Noten 227
Bibliografie 243
Register 261

Inleiding: de neergang van de volkspartijen

Dit is een boek over de geschiedenis van democratie – op een cruciaal moment in de geschiedenis van democratie. Tegenwoordig gaan aan het begin van vrijwel alle boeken over democratie namelijk alarmbellen af: democratie verkeert in zwaar weer en de toekomst ervan staat op het spel. Boeken met titels als *How Democracies Die* en *How Democracy Ends* zijn internationale bestsellers. De gevolgen van die crisis zijn inmiddels het gespreksonderwerp van talloze krantenartikelen en talkshows. Maar de oorzaken hebben we minder scherp in beeld. Waar komt die crisis ineens vandaan? Nog niet zo lang geleden, na het eind van de Koude Oorlog, was democratie volgens velen immers het eindpunt van de geschiedenis. Democratie had zijn grote twintigsteeeuwse tegenstrevers – fascisme en communisme – glorieus verslagen en het was volgens vrijwel iedereen slechts een kwestie van tijd voordat democratie in de hele wereld zou zegevieren.

Van dat zelfvertrouwen is niks over. Hoe kan de stemming zo snel zijn omgeslagen? Veel verklaringen voor de crisis van de democratie richten de schijnwerpers op de uitdagers van het politieke bestel: vaak, maar niet alleen, de populisten. Hun opkomst, eerst langzaam in de jaren negentig en

steeds sneller in de decennia daarna, is in dat perspectief de oorzaak van de problemen waarmee democratie nu kampt. Dit boek pakt het anders aan. In plaats van te kijken naar de populistische golf die zo veel aandacht trekt, volgt het boek de onderstroom die democratie langzaam van richting heeft veranderd. Het richt het vizier op de opkomst en neergang van de volkspartijen.

Democratie stond in Europa na de Tweede Wereldoorlog lange tijd gelijk aan volkspartijendemocratie. De volkspartijen waren niet alleen electoraal, maar ook bestuurlijk en ideologisch oppermachtig. Hun opvatting dat democratie gelijkstond aan samenwerking, consensus en compromis stond nauwelijks ter discussie. Decennialang konden we ons democratie niet voorstellen zonder dat de gaullisten en socialisten in Frankrijk en de sociaal- en christendemocraten in Spanje, Italië, Oostenrijk, Duitsland, Nederland en België de dienst uitmaakten. Maar als hun verval doorzet, zullen we dit straks wel moeten. Bij elke verkiezing verliezen ze namelijk terrein, en dit al jaren achter elkaar.

Anders dan velen in de jaren negentig en tweeduizend dachten, heeft de geschiedenis van democratie daarom niet het model van de volkspartijen als eindpunt, maar heeft die geschiedenis een open einde. We beleven in Europa de neergang van het model van democratie dat gestoeld was op de brede naoorlogse volkspartijen, terwijl we nog niet weten wat daarvoor in de plaats komt. We zitten vandaag, met andere woorden, midden in een verbouwing van het huis van de democratie – maar hoe het huis er straks uitziet weten we nog niet.

Wat zijn volkspartijen en waarom waren ze zo belangrijk voor democratie?

Dit boek schetst niet hoe het huis van de democratie er straks uit zou moeten komen te zien, maar biedt een verklaring voor hoe we in deze verbouwing terecht zijn gekomen. Democratie gebouwd op volkspartijen is zeker niet de enige vorm van democratie die mogelijk of wenselijk is. Het was zelfs een model van democratie met veel tekortkomingen. Maar het is wel de enige stabiele vorm van democratie die West-Europa de afgelopen eeuw heeft gekend. Voordat de volkspartijen opkwamen, in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw, werd democratie op veel plekken verzwakt door polarisatie en instabiliteit. En nu die volkspartijen steeds kleiner worden, beweegt democratie zich op onbekend terrein. We kunnen ons, kortom, niet goed voorstellen hoe democratie werkt zónder de volkspartijen. Om onze crisis van democratie beter te begrijpen moeten we daarom twee vragen beantwoorden: waarom waren volkspartijen zo belangrijk voor democratie? En waarom raakten ze in verval?

Om die vragen te kunnen beantwoorden, moeten we eerst weten wat de grote naoorlogse West-Europese volkspartijen eigenlijk waren, of, beter, deden. In Nederland gebruiken we vaak (ook) de term 'middenpartijen', maar die zijn niet precies hetzelfde: volkspartijen zijn wel middenpartijen, maar middenpartijen zijn niet altijd volkspartijen. Anders dan de andere middenpartijen (vooral de liberalen) hebben de sociaal- en christendemocratische volkspartijen hun wortels in de negentiende-eeuwse massapartijen. En anders dan

bijvoorbeeld D66 en de VVD hadden ze tot ver in de twintigste eeuw daarom honderdduizenden leden en sterke banden met allerlei maatschappelijke organisaties (kerken, vakbonden, culturele en sportorganisaties, omroepen). Hoewel ze begonnen als vertegenwoordigers van één groep (katholieken of arbeiders bijvoorbeeld), werd het verenigen van kiezers met verschillende achtergronden na de Tweede Wereldoorlog hun belangrijkste missie. De voorgangers van de volkspartijen werden dus in de negentiende eeuw geboren als spreekbuis van achtergestelde groepen, maar veranderden in partijen die beloofden open te staan voor iedereen, terwijl ze (samen) streefden naar sociale en politieke stabiliteit. Van outsiders werden ze dus insiders. Dat betekent natuurlijk niet dat de liberale partijen (of, inderdaad, andere politieke partijen) geen bijdrage lever(d)en aan de geschiedenis van democratie. Maar na de Tweede Wereldoorlog vormden sociaal- en christendemocraten (en, in Frankrijk, de gaullisten) overal in Europa de fundering van het huis van de democratie. En naar hen moeten we dus kijken als we willen begrijpen hoe ze democratie zo stevig konden stutten – en waarom ze daar nu steeds minder toe in staat zijn.

De volkspartijen wisten in de decennia na de oorlog tussen drie eigenschappen te balanceren, dwars over nationale grenzen of ideologische verschillen heen. Ten eerste waren ze diepgeworteld in de samenleving. Zij leunden op het werk van onvermoeibare partijfunctionarissen, verspreidden eigen kranten, smeedden allianties met culturele en sportorganisaties en vestigden partijkantoren in alle uithoeken

van het land. Dit legitimeerde democratie van onderaf, omdat de volkspartijen burgers betrokken bij de politiek, hoe gemankeerd de partijdemocratie in de praktijk vaak ook was.

Ten tweede probeerden de volkspartijen niet alleen specifieke en afgebakende sociale groepen te vertegenwoordigen, zoals katholieken of arbeiders. Ze verenigden brede en gevarieerde groepen kiezers in hun midden. Dit stelde hen in staat om sociale en politieke compromissen te sluiten en polarisatie tegen te gaan. De volkspartijen waren dus niet exclusief van aard in de zin dat ze definieerden wie er allemaal wel of niet tot hun partijen mocht behoren, maar stonden in theorie open voor iedereen. Zo beweerden ze het algemeen belang te vertegenwoordigen in plaats van het strikte partijbelang.

Ten derde, en juist omdat volkspartijen in principe voor iedereen openstonden en beweerden verder te gaan dan deelbelangen, waren ze bereid tot compromissen en samenwerking. Het waren geen bewegingen die alleen de meningen en belangen van hun aanhangers op straat vertolkten en zich richtten tegen 'het systeem'. De volkspartijen waren bereid de last van de regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Dit impliceerde ook de bereidheid om de macht te delen en om compromissen te sluiten met hun concurrenten.

Deze drie eigenschappen van de volkspartijen staan hier centraal. Ze helpen om de eerste vraag te beantwoorden: waarom waren volkspartijen lang zo belangrijk voor democratie? De balans tussen deze drie eigenschappen stelde hen namelijk in staat om een fundamenteel spanningsveld op te lossen. Alhoewel we democratie vaak zien als een samen-

hangende en onwrikbare set aan regels en afspraken, is democratie niet onveranderlijk, maar vormt zij een wankel en beweeglijk evenwicht van tegenstrijdige principes. Denk aan de wil van de meerderheid tegenover de rechten van minderheden of aan de spanning tussen consensus en polarisatie. Een van de meest fundamentele spanningsvelden in democratie is gelegen tussen de noodzaak om burgers te vertegenwoordigen en te besturen. Al die verschillende meningen en belangen van onderaf, die we ondanks alle tegenstrijdigheden de 'wil van het volk' noemen, moeten immers worden vertaald in beleid en dat moet worden uitgevoerd door een regering die coherent te werk gaat. Politicologen hebben dit spanningsveld op verschillende manieren omschreven, zoals de spanning tussen 'responsief' en 'verantwoordelijk' bestuur, of de paradox tussen 'representativiteit' en 'bestuurbaarheid'.[1]

Politicologen, en in het bijzonder de beroemde Ierse politicoloog Peter Mair, hebben vaak opgemerkt dat politieke partijen kwaliteiten bezaten om die fundamentele spanning van de democratie op te lossen. Mair wees erop dat ze tegelijk bestuurden en konden vertegenwoordigen. Maar dat geldt niet voor alle partijen, en dat ze deze balans wisten te vinden (en vervolgens verloren) was ook niet vanzelfsprekend. De komende hoofdstukken vertellen hoe en waarom juist de volkspartijen tussen die drie eigenschappen konden balanceren en zo hielpen om na de Tweede Wereldoorlog een stabiele vorm van democratie te bouwen.

Om dat te begrijpen moeten we kort terug naar het begin van de twintigste eeuw. Het ontbrak partijen toen namelijk

vaak aan precies dat evenwicht tussen die drie kenmerken. Toen na de Eerste Wereldoorlog overal in Europa het algemeen (mannen)kiesrecht werd ingevoerd, bouwde democratie immers bepaald geen sterke reputatie op. Sterker nog, op veel plekken waar democratie in 1918 met klaroengeschal en vlagvertoon was geïntroduceerd was het twintig jaar later alweer verdwenen. Volgens velen stond democratie namelijk gelijk aan instabiliteit, bestuurlijke onmacht, polarisatie en verdeeldheid. En die mankementen werden volgens velen belichaamd door de socialistische en confessionele massapartijen die vooral hun eigen belang dienden.

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog beleefde democratie een opvallende comeback. En dat kwam zeker ook doordat veel politici concludeerden dat het antwoord op de problemen van de democratie lag in het transformeren van traditionele massapartijen in volkspartijen die verschillen overbrugden. Om een herhaling van de ineenstorting van democratie tijdens het interbellum te voorkomen moest volgens hen het huis van de democratie na de oorlog worden gebouwd op de fundamenten van de volkspartijen die democratie opvatten als samenwerking, consensus en compromis. Dat waren de huisregels. En zo vonden de linkse en confessionele massapartijen zichzelf opnieuw uit door te balanceren tussen de drie kenmerken van vertegenwoordigen van onderop, verenigen van verschillende belangen en bestuurlijke daadkracht. Hoe die vorm van democratie aan de hand van de volkspartijen er na de oorlog uitzag en hoe zij dat evenwicht vonden zijn de onderwerpen van de eerste drie hoofdstukken.

Waarom raakten de volkspartijen in verval?

Politici bouwden na 1945 het huis van de democratie stevig op de fundamenten van de volkspartijen. Zij waren bestuurlijk en electoraal oppermachtig en bepaalden ook de geschreven en ongeschreven regels van het democratische spel, die waren gericht op consensus en compromis. Maar hun dominantie was niet blijvend, en vanaf de jaren zeventig zette hun verval in. Dat verval gaat de laatste jaren steeds sneller. En dit leidt tot de tweede vraag: waarom?

Om die vraag te beantwoorden verlegt dit boek de aandacht van de uitspattingen, plannen en persoonlijkheden van de uitdagers van de gevestigde orde naar het verval van de volkspartijen zelf. We moeten daarvoor uitzoomen in tijd en in plaats omdat de opvallende gelijkenissen in dat verval, dwars over Europese grenzen heen, ons iets leren over de oorzaken ervan. De problemen van PvdA en CDA zijn immers niet uniek en kunnen ook niet worden gemaskeerd door een tijdelijke opleving: overal in Europa staan sociaal- en christendemocraten op structureel verlies. De verkiezingsoverwinningen van hun uitdagers zijn niet eenmalig, maar spiegelen een lange trend van volkspartijenverval.

Over die neergang gaan de laatste vier hoofdstukken. De volkspartijen werden vanaf het eind van de jaren zestig geconfronteerd met grote uitdagingen. Nieuwe sociale bewegingen (vrouwen, vrede, milieu, studenten) stelden een ander model van democratie voor dan de volkspartijen: democratie moest gaan over debat, strijd en conflict. Die bewegingen wilden voortdurende medezeggenschap, participatie en flexibiliteit mogelijk maken op een manier die de

volkspartijen nooit hadden gedaan. Naarmate de twintigste eeuw vorderde werden politieke loyaliteiten bovendien steeds voorwaardelijker en stempatronen steeds vloeibaarder. Dit dwong die partijen de deuren naar de samenleving open te gooien en afscheid te nemen van de ambitie om er in de eerste plaats voor hun leden en achterban te zijn. Ze wilden 'open partijen' worden.

De volkspartijen moesten tegelijk de economische en sociale tegenslag na de oliecrisis van 1973 het hoofd bieden. Die tegenslag zette het hele naoorlogse model op losse schroeven. Dat model was gebaseerd op economische planning en bemiddeling door de overheid – en dit model was de volkspartijen op het lijf geschreven. Van nature bemiddelden zij immers al tussen verschillende belangen en groepen kiezers. Maar in de ogen van velen in de jaren zeventig en tachtig had dit negatieve gevolgen gehad: de overheid was onbestuurbaar, traag en log geworden en kon de grote economische uitdagingen niet het hoofd bieden. De overheid moest daarom hervormd worden, omdat de sociale en economische crisis vroeg om daadkrachtig bestuur. Dit motiveerde de volkspartijen om vooral hun bestuurderskwaliteiten te onderstrepen, hierin te investeren en die kwaliteiten bij kiezers te benadrukken. Ze claimden dat zij, en alleen zij, de economische en sociale crisis van de jaren zeventig en tachtig het hoofd konden bieden door de overheid weer efficiënt en bestuurbaar te maken. De volkspartijen, in andere woorden, waren dus niet meer onmisbaar omdat ze hun achterban vertegenwoordigden, maar omdat zonder hen het land niet bestuurd kon worden.

Deze tweede uitdaging duwde de volkspartijen dus in precies de tegenovergestelde richting van de uitdaging gelanceerd door de nieuwe sociale bewegingen, omdat ze hun energie besteedden aan het hervormen van wat zij zagen als een te grote, te verkwistende en te inefficiënte overheid. De volkspartijen vonden, met andere woorden, een nieuwe roeping in het bieden van, het slagwoord van die tijd, 'bestuurbaarheid'.

Op de vraag waarom de volkspartijen zo veel steun verloren, zijn dus in ieder geval twee antwoorden. Beide laten zien hoe die balans tussen het vertegenwoordigen van brede groepen, het organiseren van onderop en het besturen verstoord raakte. Het eerste antwoord was de mislukte poging van partijen om aansluiting te houden met een veranderende samenleving. Met de belofte om 'open partijen' te worden wilden de volkspartijen laten zien dat ze met hun tijd meegingen. Maar de pogingen daartoe waren niet creatief of verrijkend genoeg om de weglopende leden en kiezers terug te winnen. Ze bemoeilijkten, zoals we zullen zien, soms zelfs hun missie om burgers te verenigen en van onderop te vertegenwoordigen. Maar dit boek brengt ook de wortels in kaart van de trend waarin volkspartijen steeds meer energie staken in besturen. Die aandacht voor hun bestuurlijke reflex is niet nieuw; journalisten en politicologen voeren hem vaak en terecht op als verklaring om verkiezingsnederlagen van de volkspartijen (en de winst van hun uitdagers) te verklaren. Internationaal was opnieuw Peter Mair van grote betekenis, terwijl in Nederland Tom van der Meer aantoonde dat de middenpartijen recent