

Prof.dr. I.C. van Biezen

De maakbare partijendemocratie? Over de (grond)wettelijke regulering van politieke partijen



Universiteit Leiden

De maakbare partijendemocratie?
Over de (grond)wettelijke regulering van
politieke partijen

Oratie uitgesproken door

Prof.dr. I.C. van Biezen

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de
Politicologie, in het bijzonder de Vergelijkende Politicologie

aan de Universiteit Leiden

op vrijdag 7 mei 2010



Universiteit Leiden

Mijnheer de Rector Magnificus, Dames en Heren,

Wie na een verblijf van enkele jaren in het buitenland weer in Nederland terugkeert, kan niet anders dan met enige verbazing kennis nemen van het hoge tempo en de intensiteit waarmee de Nederlandse politiek de laatste jaren is veranderd.¹ Als verzuilde samenleving doorgaans het toonbeeld van politieke stabiliteit, heeft Nederland nu een van de meest instabiele partijstelsels van heel Europa.² Dit lijkt problemen op te leveren in de aanloop naar de verkiezingen van 9 juni a.s., nu het volgens opiniepeilingen moeilijk wordt een solide meerderheidskabinet te vormen. Daarom staat nu het thema staatsrechtelijke vernieuwing weer hoog op de politieke agenda, wat wederom geleid heeft tot een discussie over enkele van de kroonjuwelen van D66, waaronder een gekozen minister-president en burgemeester, de invoering van een districtenstelsel, een hogere kiesdrempel, of een correctief referendum.³ Dergelijke geluiden worden nu zelfs gehoord binnen partijen als het CDA en de VVD, die van oudsher weinig affiniteit hebben met institutionele hervorming.⁴ Zulke maatregelen moeten niet alleen de partijpolitieke versnippering tegengaan, maar ook, wat misschien nog wel belangrijker is, de band met de kiezer versterken. Het belang hiervan wordt ook onderstreept door het in februari van dit jaar door de Raad voor Openbaar Bestuur uitgebrachte advies 'Vertrouwen op democratie'.⁵ Volgens dit rapport zijn ingrijpende stelselwijzigingen noodzakelijk om het vertrouwen van de burger in de politiek te herstellen en de vermeende kloof tussen burgers en politiek te dichten.⁶

Interessanter nog dan de wenselijkheid en effectiviteit van dergelijke stelselhervormingen is de meer recente tendens om ook te willen sleutelen aan de politieke partijen die binnen de democratie opereren. Deels als reactie op de heersende politieke onvrede en het klaarblijkelijk problematische functioneren van partijen, is de overheid in Europese democratieën een steeds prominenter rol gaan spelen bij de sturing van hun activiteiten en organisaties. Opdat partijen hun democratische functies beter vervullen is de laatste jaren de reikwijdte van pogingen

tot zogeheten *institutional engineering* aanzienlijk toegenomen. Dat wil zeggen, aanpassingen aan het staatsrechtelijk bestel met als oogmerk een herschikking van de horizontale en verticale machtsverhoudingen beperken zich niet langer tot bijvoorbeeld aanpassingen aan het kiesstelsel, maar strekken zich nu ook uit tot het domein van de partijen zelf.⁷ Als vrijwillige maatschappelijke organisaties en privaatrechtelijke verenigingen waren partijen vroeger nagenoeg vrij van overheidsinterventie. Tegenwoordig zijn zij het voorwerp van toenemende overheidsbemoeienis met hun externe activiteiten en interne aangelegenheden.⁸

De activiteiten en organisaties van partijen in hedendaagse democratieën zijn daarmee legitieme objecten van wet- en regelgeving geworden. Hierdoor is ook de publieke controle op hun functioneren aanzienlijk verscherpt. Volgens sommigen gebeurt dit op een niveau dat ver uitstijgt boven wat normaal gesproken als aanvaardbaar wordt gezien voor particuliere organisaties in een liberale samenleving.⁹ Het is daarom opmerkelijk dat het fenomeen partijregulering tot nog toe relatief weinig wetenschappelijke aandacht heeft gekregen.¹⁰ Hier ligt bij uitstek een taak voor de vergelijkende politicologie, waarin de systematische bestudering van politieke processen, zowel in haar historische als structurele dimensie, centraal staat. Binnen de vergelijkende politicologie heeft de laatste jaren het 'nieuwe institutionalisme' aanzienlijk aan belang gewonnen. Centraal binnen deze benadering staan de interacties tussen politieke instituties en actoren.¹¹ Zoals de wetenschappers Shapiro en Stone Sweet hebben gesteld in hun verhandeling over de toenemende juridificatie van de politiek, betekent het nieuwe institutionalisme onder meer dat, als de regels van het spel er echt toe doen, de wet er ook echt toe doet.¹² Dit houdt in dat ook de vergelijkende politicologie, die van oudsher weinig interesse heeft getoond in de betekenis van partijregulering, zich nauwelijks meer kan onttrekken aan het belang van dit thema.

Daarom wil ik het vandaag over het verschijnsel partijregulering hebben, en in het bijzonder over de achterliggende

drijfveren voor de wettelijke en grondwettelijke regulering van partijen en de mogelijke effecten die ervan verwacht kunnen worden. Wat zijn de normatieve grondslagen waarop deze regulering is gebaseerd? En kan de vorm van de moderne partijdemocratie door middel van regulering naar wens gemodelleerd worden?

Grondwetten, politieke partijen en democratie

De steeds robustere juridische verankering van partijen kan als indicator worden gezien van de groeiende legitimiteit van de partijdemocratie als de institutionele vorm van de moderne democratie. Dit wordt duidelijk bij een beschouwing van de historische ontwikkeling van de relatie tussen grondwetten, politieke partijen en democratie. Grondwetten van liberale democratieën beschrijven de functies en onderlinge verhoudingen tussen de publieke instellingen van het bestel (zoals regering, parlement, of rechterlijke macht), evenals de rechten van individuele burgers ten aanzien van deze instellingen. Maar zij hebben van oudsher nauwelijks aandacht besteed aan de rol van intermediaire organisaties als politieke partijen. Dit heeft onder meer te maken met normatieve opvattingen over democratie, die lang onverenigbaar zijn geweest met het verschijnsel politieke partij. Deze normatieve opvattingen bleven lang geïnspireerd (en zijn dat deels nog steeds) op het historische ideaal van de democratische stadsstaat en op directe vormen van politieke participatie en besluitvorming. De onwenselijkheid van partijen was deels gelegen in hun partijdigheid - beide zijn niet toevallig etymologisch verwant - die als bedreiging werd gezien voor het verondersteld neutrale en gemeenschappelijke belang.¹³ Ook was het fenomeen van de politieke partij wezenlijk onverenigbaar met belangrijke democratische tradities, zoals de liberale traditie, gebaseerd op het gedachtegoed van denkers als John Locke, en de radicale traditie geworteld in het gedachtegoed van Rousseau. Deze zijn nauwelijks te verenigen met partijpolitieke instituties, die bijna per definitie het individuele belang overstijgen maar zich tegelijkertijd moeilijk verhouden tot het bestaan van zoiets als een algemene wil (*volonté générale*).¹⁴

Daar komt nog bij dat aan het begin van de twintigste eeuw ongerustheid bestond over de antidemocratische tendensen van de toenmalige massapartijen, op befaamde wijze door Robert Michels verwoord in zijn 'ijzeren wet van de oligarchie'.¹⁵ Al met al is de verhouding tussen democratie en politieke partij van oudsher nogal moeizaam. Het idee dat partijen in een vertegenwoordigende democratie *noodzakelijk* zijn, kreeg pas echt een impuls met de invoering van het algemeen kiesrecht. Deze schaalvergroting van de democratie legitimeerde het bestaan van politieke partijen als onafwendbare intermediaire organisaties tussen kiezers en vertegenwoordigers. Het idee dat partijen tevens *wenselijk* zijn, is pas na de Tweede Wereldoorlog echt brede weerklank gaan vinden.¹⁶ Zo werd in de naoorlogse periode in de Bondsrepubliek Duitsland en in Italië aan de democratische politieke partijen een belangrijke rol toegedicht bij het herstel en de stabilisering van de democratie.

De denkbelden over partijen en democratie zijn daarmee radicaal veranderd in de loop van de twintigste eeuw. Was men voor de Tweede Wereldoorlog doorgaans weinig gelukkig met politieke partijen, tegenwoordig wordt hun bestaansrecht niet echt meer twijfel getrokken. Nu partijen in de naoorlogse periode aldus een normatieve transformatie hebben ondergaan, waardoor zij niet langer als een bedreiging maar als juist als onmisbaar worden gezien voor het functioneren van de democratie, is ook de aard van hun grondwettelijke verankering substantieel veranderd. De relevantie van politieke partijen voor de moderne democratie wordt tegenwoordig ook steeds meer erkend in grondwettelijke zin, waarmee het belang van partijen als onmisbaar onderdeel van het democratische systeem wordt onderstreept.

De grondwettelijke codificatie van partijen nam een vlucht in de periode onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog. Duitsland was een van de eerste landen die in de nieuwe democratische grondwet een positieve rol toekende aan politieke partijen. Daarmee verkregen partijen de status van grondwettelijke democratische instituties.¹⁷ Het *Grundgesetz* van 1949

regelt kwesties als de vrijheid van vereniging van partijen, hun rol in de vorming van de politieke wil van het volk, interne partijdemocratie, en de plicht van partijen om rekenschap te geven van hun financiële middelen. De Duitse grondwet erkent aldus formeel dat partijen een legitieme functie vervullen in het democratische bestel.

Essentieel is dat de Duitse grondwet het bestaan van partijen expliciet verenigt met een van de belangrijkste democratische beginselen, namelijk door het toewijzen van een constructieve rol aan partijen bij de vorming van de politieke wil van het volk.¹⁸ De naoorlogse Duitse grondwet vormde daarmee een noviteit in de geschiedenis van het constitutionele recht,¹⁹ omdat het belang van partijen niet slechts werd beperkt tot de rol die zij spelen bij verkiezingen, zoals dat elders soms het geval was.²⁰ In een tijdperk bovendien waarin politieke partijen slechts in een handvol democratische grondwetten werd vermeld, vertegenwoordigde het Duitse *Grundgesetz* de meest uitgebreide set van grondwettelijke regels voor partijen in Europa.²¹

Het Duitse voorbeeld is sindsdien veelvuldig gevolgd. In het bijzonder in de democratieën die meer recentelijk zijn ontstaan in de democratiseringsgolven in de jaren '70 in Zuid-Europa en de jaren '90 in Centraal- en Oost-Europa, werd aan partijen een centrale rol - en daarmee vaak een bevoorrechte grondwettelijke positie - toegeschreven als uiting van politiek pluralisme en als instrument van politieke participatie. Deze trend heeft ertoe geleid dat de grote meerderheid van de huidige Europese democratieën het bestaan van politieke partijen op een of andere manier in de grondwet heeft verankerd. Was de grondwettelijke erkenning van partijen nog een unicum in de periode onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog, inmiddels worden partijen in 28 Europese democratieën vermeld in de nationale grondwet.²² Nederland hoort daar overigens niet bij.²³ Samen met België, Denemarken, en Ierland behoort het tot de - steeds kleiner wordende - groep landen waar de grondwet geen enkele melding maakt van het bestaan van politieke partijen. Niet toevallig behoren deze vier alle tot de groep oudere liberale

democratieën, ontstaan in wat Samuel Huntington de 'eerste golf' van democratisering heeft genoemd.²⁴ Hier is de afwezigheid van partijen in de nationale grondwet deels een reflectie van een andere democratie- en partijopvatting.

De grondwettelijke verankering van politieke partijen blijkt doorgaans nauw verbonden met momenten van institutionele hervorming, en met recente democratiseringsprocessen in het bijzonder.²⁵ Deze samenhang suggereert dat de heersende democratieopvatting onder de ontwerpers van deze nieuwe grondwetten er blijkbaar één is geweest waarin politieke partijen een van de belangrijkste fundamentele vormen van het democratische bestel.²⁶

Door partijen een grondwettelijke status te verlenen worden zij niet alleen expliciet erkend, maar verkrijgen zij ook een officiële status als institutioneel onderdeel van het systeem.²⁷ Dit versterkt zowel hun materiële als ideële positie binnen het stelsel. Duidelijk voorbeeld van dat laatste is het verband dat veel democratische grondwetten tegenwoordig leggen tussen politieke partijen en fundamentele democratische waarden. Niet zelden zetten democratische grondwetten de fundamentele beginselen uiteen waarop de politieke samenleving is gebaseerd, veelal in een preambule. Door middel van een dergelijke waardencodificatie verschaft de grondwet een juridisch oriëntatiepunt voor de inrichting van het staatsbestel en mogelijk een normatief referentiepunt voor diegenen die lid zijn (of dat willen worden) van de politieke gemeenschap.²⁸ Ook politieke partijen worden in veel gevallen geassocieerd met zulke fundamentele waarden en beginselen. Zo worden zij vaak expliciet in verband gebracht met de verwezenlijking van essentiële democratische principes, zoals participatie, volkssoevereiniteit, gelijkheid, of pluralisme. De Grondwet van Kroatië vermeldt bijvoorbeeld dat een democratisch meerpartijstelsel onderdeel uitmaakt van de hoogste waarden van de constitutionele orde (art. 3). Hiermee wordt het op hetzelfde plan getild - en inderdaad in een adem genoemd - met waarden als vrijheid, gelijkheid, vrede, sociale gerechtigheid, en respect voor mensenrechten.

Volgens Gerhard Leibholz, staatsrechtgeleerde en voormalig lid van het Duitse Constitutionele Hof in de jaren '50 en '60, betekende de grondwettelijke erkenning van politieke partijen een revolutionaire verandering van de aard van de democratie zelf, van een representatieve liberale democratie naar een zogeheten partijstaat. Leibholz voert aan dat de constitutionalisering van politieke partijen feitelijk het bestaan van de partijendemocratie legitimeert en partijen transformeert van sociaal-politieke organisaties in instellingen die formeel onderdeel uitmaken van de institutionele structuur van de staat.²⁹ Hierin weerklinkt het argument dat meer recentelijk is aangevoerd door Richard Katz en Peter Mair, die suggereren dat politieke partijen in Europese democratieën de afgelopen jaren steeds inniger verstrengeld zijn geraakt met de staat.³⁰

Deze verstrengeling is deels een gevolg van de invoering van overheidssubsidies aan politieke partijen. Het toegenomen belang van subsidiëring door de overheid is bovendien een indicatie van de manier waarop de juridische verankering van partijen ook hun *materiële* positie binnen het politieke systeem kan versterken. Hun grondwettelijke relevantie impliceert namelijk feitelijk dat aan partijen, in vergelijking met andere organisaties, speciale voorrechten kunnen worden toegekend, waaronder financiële. Zo is de realiteit van de moderne partijendemocratie een belangrijk argument geworden ter rechtvaardiging van de ondersteuning van partijen met publieke middelen. Dit wordt onder meer weerspiegeld in de beschikbaarheid van overheidssubsidies voor de operationele en electorale kosten van partijen. In een enkel geval, zoals in Griekenland, is dit zelfs grondwettelijk vastgelegd. Daarmee is een juridische basis gecreëerd voor financiële ondersteuning aan partijen, die niet weggelegd is aan andere vormen van maatschappelijke organisaties. Het juridisch gewaarborgde recht van partijen op publieke middelen kan worden opgevat als de materialisering van de verantwoordelijkheid van de staat om de levensvatbaarheid van de moderne partijendemocratie te garanderen.

Tegelijkertijd is het indicatief voor de steeds grotere overheidsbemoediging met de operationele activiteiten van partijen. Om voor subsidie in aanmerking te komen moeten partijen onvermijdelijk aan een aantal voorwaarden voldoen, zoals het behalen van een bepaald percentage stemmen bij de verkiezingen. De Nederlandse kieswet stelt bovendien dat alleen partijen met tenminste 1.000 leden in aanmerking komen voor subsidie. Voor sommige partijen roept dit problemen op. Van Trots op Nederland, bijvoorbeeld, was het aanvankelijk niet mogelijk lid te worden. De PVV heeft nog altijd geen ledenorganisatie.³¹ Het ledenvereiste is verklaarbaar vanuit een zekere nostalgische hang naar de klassieke massapartij met haar brede ledenorganisatie. Het lijkt vandaag de dag echter achterhaald nu de ledenaantallen van partijen zo dramatisch zijn teruggelopen. In Nederland is nog maar 2,5 procent van de kiezers lid van een politieke partij.³² Ledenaantallen kunnen daarom nauwelijks nog als betekenisvolle indicator worden gezien voor de mate van partijpolitieke verankering in de samenleving. De PVV mag dan een autocratische geleide eenmanspartij zijn, het ledenvereiste werpt in feite een barrière op voor partijen die experimenteren met alternatieve en wellicht meer eigentijdse vormen van organisatie.³³

Aspecten van partijregulering

Bij een nadere beschouwing van de verschillende aspecten van partijregulering valt vooral het onderscheid tussen oude en nieuwe democratieën op. Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van democratische rechten en plichten. Net als individuele burgers, genieten ook politieke partijen fundamentele rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van vereniging, vergadering, en van meningsuiting. Opvallend is dat het voornamelijk landen zijn met een voormalig autoritair of totalitair regime die de rechten van partijen op deze manier benadrukken. Het niet-democratische verleden blijkt dus een belangrijke factor voor de juridische verankering van de fundamentele democratische vrijheden van partijen.

Dit kan uiteraard deels begrepen worden in het licht van de bijzondere kenmerken van de dictatoriale regimes waaruit veel

Europese democratieën voortkomen. Dit geldt in het bijzonder voor de voormalig communistische landen, die gekenmerkt werden door een zeer grote reikwijdte van de staat. Als reactie hierop werden, in het kielzog van het democratiseringsproces, staat en samenleving vaak diametraal tegenover elkaar geplaatst. Het gevolg van de liberalisering van voormalig niet-democratische regimes was vaak de inrichting van een expliciet private sfeer die vrij was van overheidsbemoeyenis en die gewaarborgd werd door een juridisch afdwingbare catalogus van rechten.³⁴ In democratieën met een dictatoriaal verleden wordt deze erfenis dan ook weerspiegeld in de wettelijke regulering van politieke partijen die hun positieve en negatieve vrijheden benadrukt.³⁵ Deze bepalingen kunnen daarmee worden begrepen in het licht van de wens om een private sfeer, vrij van overheidsingrijpen, in te richten en te versterken. Vanuit dit oogpunt bezien zijn partijen allereerst private organisaties die gevrijwaard dienen te blijven van nodeloze overheidsbemoeyenis.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt partijen vaak ook gehouden zijn aan allerlei strikte wettelijke voorschriften over toelaatbare vormen van activiteiten en gedrag, of aan beperkingen op hun ideologische en programmatische identiteit. Deze voorschriften betekenen gewoonlijk een ernstige inperking op hun democratische vrijheden. Juist staten met een dictatoriaal verleden kennen aan partijen een hoge mate van vrijheid toe, terwijl zij tegelijkertijd het gedrag en de identiteit van partijen het ernstigst beknotten.

Een veel voorkomende beperking houdt in dat politieke partijen die de democratie niet onderschrijven of haar actief ondermijnen, het bestaansrecht kan worden ontzegd. In een poging om het nieuwe democratische regime te beschermen tegen opstandige, separatistische en antidemocratische partijen, bepaalt de (grond)wet in bijna alle nieuwe democratieën in Zuid-, Centraal- en Oost-Europa daarom dat partijen de fundamentele beginselen van de democratie, de nationale soevereiniteit en de territoriale integriteit van de staat moeten respecteren.

Het idee dat partijen die de democratie ongunstig gezind zijn geen bestaansrecht hebben in de democratie zelf, vindt zijn oorsprong in de Duitse doctrine van de zogeheten “strijdbare democratie”. Deze is grondwettelijk vastgelegd door middel van de bepaling dat partijen die op grond van hun doelstellingen of activiteiten de democratie of het bestaan van de Bondsrepubliek Duitsland in gevaar brengen, door het Federale Constitutionele Hof ongrondwettig verklaard kunnen worden (art. 21.2). Deze bepaling legde de basis voor het verbod op de nazaten van communistische en nazistische partijen in de jaren '50.³⁶ De basis van de strijdbare democratie ligt uiteraard in de angst voor de herhaling van het scenario van de jaren '30, toen de Weimardemocratie niet opgewassen bleek tegen antidemocratische krachten. In het geval van de meer recente democratieën moeten vergelijkbare bepalingen eveneens gezien worden in het licht van een soortgelijke wens om het voortbestaan van de nieuwe democratie niet in gevaar te brengen. Zo heeft een rechtbank in Tsjechië in februari van dit jaar een extreem-rechtse partij verboden, omdat deze een bedreiging zou vormen voor de democratie. Volgens de rechter moest de uitspraak worden opgevat als een preventieve maatregel in het kader van de strijd tegen het extremisme, die het behoud van de democratische orde op de langere termijn kan waarborgen.³⁷ Onder het motto van de strijdbare democratie kunnen staten dus grondwettelijke rechten ontnemen aan partijen die deze rechten op termijn mogelijk zullen misbruiken.

Het verbieden of ontbinden van partijen raakt in de kern aan het dilemma van ‘democratische intolerantie’, dat wil zeggen, de mate van tolerantie die de democratie in acht zou moeten nemen ten opzichte van antidemocratische actoren.³⁸ Dat fundamentele democratische rechten kunnen worden ingeperkt in naam van het behoud van liberaal-democratische waarden wordt ook op supranationaal niveau onderschreven door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.³⁹ Zo heeft het Hof bepaald dat, *indien democratisch noodzakelijk*, partijverboden gerechtvaardigd kunnen zijn,⁴⁰ bijvoorbeeld in het geval van Batasuna in Spanje vanwege banden met de terroristische

organisatie ETA of de Welzijnspartij in Turkije op grond van de onverenigbaarheid van de democratie met sharia-wetgeving.⁴¹ Vanuit deze invalshoek is interventie van de staat in de aan-gelegenheden en activiteiten van politieke partijen gerechtvaardigd met het oog op de bescherming en het voortbestaan van het democratische systeem zelf.⁴² Voor politieke partijen suggereert dit dat de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering, gekwalificeerd rechten zijn, waarop zij zich alleen kunnen beroepen als zij zelf ook ten dienste staan van liberaal-democratische beginselen en waarden.⁴³

Bij het opleggen van beperkingen aan politieke partijen gaan nationale staten overigens vaak veel verder dan het Europese Hof toelaat. Zo werd in Bulgarije een politieke partij ontbonden die erkenning zocht voor de Macedonische minderheid. Dat besluit was gebaseerd op de gedachte dat de separatistische ideeën van deze partij een bedreiging zouden vormen voor de nationale veiligheid, hoewel de partij er geen blijk van had gegeven haar toevlucht te willen nemen tot geweld of andere ondemocratische middelen. Volgens het Europese Hof was het ontbindingsbesluit daarom in strijd met artikel 11 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.⁴⁴ Toch is tot op heden de registratie van de partij door Bulgarije onmogelijk gemaakt. Waar de rol van de staat zich volgens de leer van de strijdbare democratie in principe zou moeten beperken tot het beschermen van de democratie, wordt zij in gevallen als deze een instrument in handen van de staat om de politieke samenleving beter te kunnen controleren.

Ook de interne organisatiestructuren van partijen worden in toenemende mate aan wettelijke beperkingen en voorschriften onderhevig gemaakt, in het bijzonder in de nieuwere democratieën. Zo kan de wet bepaalde eisen stellen aan het lidmaatschap van politieke partijen. Een veel voorkomende bepaling in dezen heeft betrekking op de onverenigbaarheid van het partijlidmaatschap met openbare ambten, zoals de rechterlijke macht en de veiligheidsdiensten, of met gekozen functies zoals het presidentschap.⁴⁵ Zulke bepalingen komen voornamelijk

voor in voormalig communistische staten. Het is hier duidelijk de bedoeling geweest om de grenzen te bewaren tussen de partijen en de verondersteld neutrale instellingen van de staat. De Grondwet van Slowakije schrijft zelfs met zoveel woorden voor dat politieke partijen gescheiden moeten zijn van de staat (art. 29.4). In de wens om de politieke neutraliteit van het staatsapparaat te handhaven en de poging de verstrengeling tussen partijen en de staat formeel aan banden te leggen, weerspiegelt zich wederom de erfenis van het dictatoriale verleden. Hier wordt geprobeerd om de partijpolitiek in het nieuwe democratische regime te onderscheiden van het voormalig communistische systeem, waarin de heersende partijen een min of meer volledige controle uitoefenden op zowel het publieke als private domein.

Controversiëler zijn bepalingen zoals in Estland en Letland, waar het wettelijk alleen aan nationale burgers is toegestaan lid te worden van een politieke partij. Hiermee wordt feitelijk aan de grote minderheidsgroepering van Russisch-sprekenden, voor wie het vanwege de extreem hoge toegangseisen nauwelijks mogelijk is nationaal burgerschap te verkrijgen, het fundamentele politieke recht ontnomen zich in partijen te verenigen. Een dergelijke voorwaarde sluit - net als in het eerder genoemde geval van Bulgarije - van hogerhand een aanzienlijke bevolkingsgroep uit van deelname aan het democratische proces.

De wet vereist ook steeds vaker van partijen dat hun eigen organisaties democratisch ingericht zijn. Deze voorwaarde werd voor het eerst ingevoerd in Duitsland, en nadien ook in Kroatië, Spanje, en Portugal. Hiermee tillen deze landen het argument van 'democratische intolerantie' naar een hoger niveau, namelijk door te verlangen dat partijen niet alleen de fundamentele beginselen van de democratie onderschrijven in hun doelstellingen en gedrag, maar dat zij deze ook moeten toepassen op hun eigen organisaties.

Vanuit praktisch oogpunt kan interne partijdemocratie voorkomen dat partijen worden gedomineerd door een autocrac-

tisch leiderschap, dat niet of nauwelijks rekenschap aan de achterban verschuldigd is.⁴⁶ Vanuit een principiële oogpunt wordt ook wel het standpunt ingenomen dat de afwezigheid van interne partijdemocratie op zichzelf als symptomatisch kan worden opgevat voor een integraal gebrek aan respect voor democratische waarden. Volgens de Israëliische jurist Yigal Mersel zou daarom een gebrek aan interne democratie al voldoende aanleiding moeten zijn om een partij te mogen verbieden.⁴⁷ Een vergelijkbaar standpunt werd destijds ingenomen door het Duitse Constitutionele Hof bij het verbod op de nationaal-socialistische *Reichspartei* in 1952.⁴⁸ Het vereiste van interne partijdemocratie rust op een meer inhoudelijke dan procedurele opvatting van democratie, volgens welke belangrijke democratische beginselen zoals vertegenwoordiging en participatie niet kunnen worden gerealiseerd als interne partijdemocratie ontbreekt. Interne partijdemocratie is daarmee onmisbaar vanuit bepaalde normatieve - vooral meer participatief georiënteerde - democratietheorieën.

Een dergelijke inmenging van de staat in de interne aangelegenheden van politieke partijen staat echter haaks op andere - vooral de meer liberale - democratietheorieën. Vanuit het perspectief van deze theorieën betekent de noodzaak om democratische waarden als participatie en competitie te realiseren binnen het politieke systeem niet noodzakelijkerwijs dat diezelfde waarden ook moeten worden gerealiseerd binnen alle bestaande partijen. Sterker nog, volgens sommigen is het verre van evident dat een democratisch systeem vereist dat de interne procedures van partijen zelf democratisch georganiseerd zijn, of zelfs dat de democratie zou worden bevorderd door intern democratische partijen.⁴⁹ Zoals de Italiaanse politicoloog Giovanni Sartori ooit heeft opgemerkt: de democratie op grote schaal is niet eenvoudigweg een optelsom van een veelheid aan kleine democratietjes.⁵⁰ Vanuit die optiek is interne partijdemocratie geen voldoende, en zelfs geen noodzakelijke voorwaarde voor democratie.

Interne partijdemocratie zal immers beleidskeuzes opleveren die eerder corresponderen met de voorkeuren van het gemid-

delde partijlid dan met die van de gemiddelde kiezer. Maar partijleden - en daarmee de uitkomsten van interne ledenraadplegingen - kunnen nauwelijks meer als representatief gezien worden voor de achterban van een partij.⁵¹ In een democratieopvatting die stelt dat het in de eerste plaats gaat om het *recht* op politieke participatie en de mogelijkheid van politieke competitie binnen het stelsel, de twee cruciale dimensies in het polyarchiemodel van de Amerikaanse politicoloog Robert Dahl,⁵² zijn er dan ook geen dwingende redenen om intern democratische structuren op te leggen aan de partijen zelf. Voorwaarde is dan wel dat het systeem garandeert dat er, om in Hirschman's termen te spreken,⁵³ voldoende betekenisvolle 'exit' opties zijn (bijvoorbeeld door middel van het opzeggen van het partijlidmaatschap of verandering van partijkeuze bij verkiezingen).

Vanuit een dergelijk perspectief op de democratie is het onduidelijk wat precies het belang van de staat is om zich in te laten met de interne aangelegenheden van partijen. Dergelijke pogingen, zo stelt de Amerikaanse jurist Samuel Issacharoff, doen het openbaar gezag diep binnendringen in het hart van politieke partijen en geven aanleiding tot ernstige bezorgdheid over de relatie tussen partijen en de staat.⁵⁴ Op deze manier dreigt bovendien de integriteit van partijen en hun organisatorische onafhankelijkheid gecompromitteerd te worden.⁵⁵

De relevantie van zulke vraagstukken neemt toe, ook binnen de oudere democratieën. Dit wordt bijvoorbeeld onderstreept door het arrest van de Hoge Raad inn april van dit jaar, waarin werd bepaald dat de SGP vrouwen niet langer mag uitsluiten van een plaats op de kieslijst omdat dit in strijd is met het VN vrouwenverdrag.⁵⁶ Naar aanleiding hiervan zal de Nederlandse overheid, die zich van oudsher nogal terughoudend heeft opgesteld op het gebied van partijregulering, zich genoodzaakt zien bestaande wetgeving op dit punt aan te passen. Een van de mogelijkheden die daarbij open staat is de invoering van quota voor de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen, een maatregel die ook is ingevoerd in België, Frankrijk en Spanje.

In ieder geval zal de wetgever een balans zal moeten vinden tussen inmenging in interne partijaangelegenheden enerzijds en het vergroten van de representativiteit van de partijendemocratie anderzijds.⁵⁷

Vertrouwen in politieke partijen

Sommige van de genoemde voorbeelden laten zien dat de juridische verankering van partijen niet alleen een manifestatie is van hun vrijwel onbetwiste bestaansrecht in de moderne democratie. De regulering van partijen kan ook worden gezien als indicator van een constante onderstroom van gebrek aan vertrouwen in politieke partijen.⁵⁸ Afgaande op de teneur in zowel het wetenschappelijke als het maatschappelijke debat, lijkt de hedendaagse politiek inderdaad in een vrijwel permanente staat van malaise te verkeren.⁵⁹ 'Politieke partijen zijn niet meer wat zij ooit geweest zijn.' Zo opende de Amerikaanse politicoloog Philippe Schmitter een aantal jaren geleden zijn bijdrage aan een verzameling essays over de staat van de moderne partijendemocratie.⁶⁰ Hoewel dit crisisvertoog in sommige opzichten van alle tijden is, zijn er voldoende aanwijzingen dat de tevredenheid van burgers met het functioneren van hun regeringen met name de laatste jaren aan ernstige erosie onderhevig is.⁶¹ Daarmee is de enigszins paradoxale situatie ontstaan dat, ondanks de veelal geroemde overwinning van de democratie op andere staatsvormen, democratieën aan het begin van de eenentwintigste eeuw ontegenzeggelijk lijden aan ernstige legitimiteitsproblemen.

De afnemende publieke steun treft politieke partijen in het bijzonder. Partijen en politici genieten nog zeer weinig respect en vertrouwen. Volgens een recente studie is bijvoorbeeld het vertrouwen in politieke partijen in Nederland tussen 1997 en 2004 gedaald van 40 naar 27 procent. Daarmee was de daling in Nederland de grootste in de (toen nog 15) lidstaten van de Europese Unie. Daarbij dient overigens aangetekend te worden dat het vertrouwensniveau in Nederland ruim boven het Europese gemiddelde ligt.⁶² In de Europese Unie als geheel, zo blijkt uit de Eurobarometer van 2007, heeft slechts zo'n 18 procent

van de kiezers vertrouwen in politieke partijen, terwijl een onthutsende 75 procent van de ondervraagden zegt partijen niet te vertrouwen.⁶³ Daarmee worden partijen meer gewantrouwd dan willekeurig welke andere publieke of private instelling die door deze Eurobarometer werd onderzocht, inclusief nationale parlementen, regeringen, vakbonden en bedrijven, en de Europese Unie zelf.

Het lage vertrouwensniveau hangt samen met de steeds breder gedeelde opvatting dat politici voornamelijk geïnteresseerd zijn in hun eigen belang en niet in dat van de gewone burger. Ook worden zij in toenemende mate beschouwd als incompetent, oneerlijk en zelfs corrupt.⁶⁴ Zo is een ruime meerderheid van Europese burgers van mening dat, van alle beroepsgroepen en sectoren, politici degenen zijn die zich het vaakst schuldig maken aan omkoping en corruptie.⁶⁵ In veel gevallen heeft de ontmaskering van twijfelachtige financieringspraktijken een belangrijke bijdrage geleverd aan de groei van deze gevoelens. Zo leidde het excessieve declaratiegedrag van Britse parlementsleden vorig jaar tot reusachtige publieke ophef. Kosten die voor privé-uitgaven bij de staat in rekening waren gebracht - overigens vaak binnen de marges van wat toen wettelijk was toegestaan - betroffen onder meer de verbouwing van de eigen woning, het onderhoud aan bijbehorende tennisbanen, en in een enkel geval zelfs de om de woning gelegen slotgracht en de landingsplaats van de privéhelikopter. De vermiste zonnebril die door Wouter Bos werd gedeclareerd (ter waarde van 113 euro) leidde evenzeer tot publieke consternatie, maar was een peulenschil vergeleken bij de vele tienduizenden ponden die de Britse parlementsleden vergoed hadden gekregen.

Om dit soort problemen aan te pakken, neigen overheden in Europa naar een steeds grotere bemoeienis met de financiering van partijen, en met hun functioneren in het algemeen. Nieuwe en steeds uitgebreidere wetgeving is daarmee een antwoord op de maatschappelijke teleurstelling in de gevestigde politieke orde en de onvrede met het vermeende eigenbelang van partijen en politici. Zo leidden corruptieschandalen in

Frankrijk in de jaren '80 en '90 tot de invoering van een serie nieuwe wetten op partijfinanciering. Daarmee werd onder meer een verbod ingevoerd op donaties van het bedrijfsleven aan politieke partijen, in een poging een einde te maken aan de ongewenste verstrengeling van privébelangen met het algemeen welzijn.⁶⁶ In het Verenigd Koninkrijk werd onlangs in het kielzog van een aantal financieringsschandalen de hervorming van de wet op de politieke partijen in gang gezet, met als een van de voornaamste doelstellingen het herstel van het publieke vertrouwen in de politiek.⁶⁷

De groeiende desillusie van burgers met hun politieke vertegenwoordigers zorgt voor de verdere uitholling van hun gezag. Daarbij is het verband dat steeds gemakkelijker wordt gelegd tussen 'gezag' en 'misbruik' symptomatisch voor de heersende onvrede.⁶⁸ Dit gaat vervolgens hand in hand met veranderingen in politiek gedrag, waarbij burgers, zonder dat zij daarbij overigens minder politiek geïnteresseerd raken, de bestaande partijpolitiek steeds meer de rug toekeren. Getuige hiervan zijn onder andere de afnemende mate van partijidentificatie, de toename van het aantal zwevende kiezers, de dalende opkomstpercentages bij verkiezingen en de gestaag teruglopende ledenaantallen van politieke partijen.⁶⁹ Op zowel de linker- als de rechterzijden van het politieke spectrum profiteren populistische partijen in Europa van de toenemende onvrede met de gevestigde partijen en de bestaande politiek.⁷⁰ Hoewel deze fenomenen niet gepaard lijken te gaan met een afname van publieke steun voor de democratie als staatsvorm, zijn zij desondanks verontrustend voor de partijen zelf, die doorgaans worden beschouwd als een van de centrale pijlers van de moderne democratie.

Hiermee bevinden zich niet alleen de democratie zelf maar ook haar vertegenwoordigende instellingen zich in legitimiteitsparadox. Enerzijds is de algemene opvatting tegenwoordig dat politieke partijen zo niet democratisch wenselijke, dan toch in ieder geval procedureel onmisbare instituties zijn.⁷¹ Anderzijds geven partijen blijk van onvermogen om nog te fungeren als

passende kanalen van politieke vertegenwoordiging. Dit is ook wat ten grondslag ligt aan Schmitter's klacht dat partijen niet meer zijn zoals vroeger. Volgens hem zullen moderne democratieën het eenvoudige moeten stellen met aanzienlijk minder belangenbehartiging en -vertegenwoordiging dan in het verleden.⁷² De aard van de wettelijke regulering van partijen weerspiegelt de spanning die er bestaat tussen de noodzakelijkheid van partijen aan de ene kant en hun problematische functioneren aan de andere.

De maakbare partijdemocratie?

Vergelijkend onderzoek moet de precieze dimensies van partijregulering, evenals de effecten daarvan op de partijen en partijstelsels, in de toekomst nog veel nauwkeuriger in kaart brengen. Wel kan al vastgesteld worden dat de regulering van partijen de laatste jaren een enorme vlucht heeft genomen. Dit is deels een indicator van een gebrek aan vertrouwen in politieke partijen en van onvrede met hun feitelijke functioneren. Daarom worden zij gesommeerd om meer transparantie en openheid te verschaffen over de financiering van hun activiteiten, en om hun eigen organisaties democratisch in te richten. Maar het is ook een teken dat partijen worden beschouwd als instituties die een essentiële bijdrage leveren, of dat in ieder geval zouden moeten doen, aan het functioneren van de democratie. Dit blijkt onder andere uit de toegenomen subsidiëring van partijen door de overheid, of uit de bevoorrechte positie die veel grondwetten aan partijen toewijzen bij het realiseren van fundamentele democratische waarden.⁷³

Wel is het enigszins onduidelijk welke positie de wetgever aan partijen wil toekennen als organisaties tussen staat en samenleving. Enerzijds worden partijen aangemerkt als private maatschappelijke organisaties, waaraan overeenkomstige democratische rechten en vrijheden worden toebedeeld. Ook associeert de wet partijen voornamelijk met hun expressieve functies, zoals belangenbehartiging en -vertegenwoordiging en de uitdrukking van de volkssoevereiniteit, en niet zozeer met hun bestuurlijke functies. Daarnaast proberen de juridische kaders

partijen veelal gescheiden te houden van overheidsinstellingen die verondersteld worden neutraal en niet-partijgebonden te zijn, zoals de bureaucratie en de rechterlijke macht. Anderzijds is de positie van partijen als vertegenwoordigers van de samenleving duidelijk in het gedrang door een aanzienlijke hoeveelheid overheidsbemoediging met hun externe activiteiten en interne organisatorische structuren. Verder maakt hun grondwettelijk verankerde positie dat partijen meer zijn dan louter sociaal-politieke organisaties; zij zijn ook een essentieel onderdeel geworden van de institutionele infrastructuur van het staatsbestel. Bovendien verschaft de wet partijen een bevoorrechte toegang tot publieke middelen zoals overheidssubsidies, en daarmee een unieke ingang tot het publieke domein.

De wetgever lijkt er daarmee niet in geslaagd een coherent kader te scheppen voor de relatie tussen partijen, staat en samenleving. Dat het de wettelijke regulering aan interne coherentie ontbreekt, is een indicatie voor de verschillende, en deels tegenstrijdige, normatieve opvattingen - over de rol van de staat en over de aard en functies van politieke partijen - die eraan ten grondslag liggen. De Amerikaanse wetenschappers Persily en Cain spreken in dit verband van verschillende juridische paradigma's.⁷⁴ Vanuit een libertair denkbeeld, bijvoorbeeld, zou de staat zich eigenlijk zo terughoudend mogelijk moeten opstellen ten aanzien van maatschappelijke organisaties als politieke partijen. Deze opvatting vinden we terug in bepalingen die partijen een positie toemeten binnen de private sfeer en die hun democratische rechten en vrijheden onderstrepen. Ook waar het Europese Hof terughoudendheid van de staat bepleit bij de organisatie van politiek pluralisme is deels sprake van een dergelijke opvatting. Vanuit een bestuurlijk model, echter, moet de staat juist een actieve rol spelen ten aanzien van partijen. Het doel dat hier voorop staat, is het behoud van de democratie zelf, en in het bijzonder het voortbestaan van de partijendemocratie. Vanuit dit standpunt is het de staat toegestaan actoren die de democratie onwelwillend zijn actief te elimineren. Omdat de staat geacht wordt de continuïteit van de partijendemocratie te waarborgen, legt dit model tevens

de basis voor de actieve financiële ondersteuning van partijen door middel van - soms royale - overheidssubsidies.

In het politieke-marktmodel staat de competitie tussen partijen centraal. De rol van de staat is hier in eerste instantie gelegen in het garanderen dan wel bevorderen van een voldoende en betekenisvol aanbod aan politieke alternatieven. Waar het bestuurlijke model de *status quo* kan bevorderen omdat het vooral de bestaande partijen bevoordeelt, moet de staat vanuit dit model juist de tekortkomingen op de politieke markt corrigeren en kartelvorming tussen partijen onderling tegengaan. Vanuit dit standpunt zou de staat de barrières voor nieuwkomers zo laag mogelijk moeten houden, bijvoorbeeld door middel van niet al te stringente registratiecriteria of maatregelen die ervoor zorgen dat subsidies niet voornamelijk in het voordeel uitvallen van de gevestigde partijen. In het representatiemodel, tenslotte, zijn partijen allereerst vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen. De rol van de staat ligt dan vooral in het creëren van wetten en regels die belangenvertegenwoordiging maximaliseren, en die eventueel scheve verhoudingen binnen het bestel rechtzetten. Maatregelen zoals quota, die tot doel hebben de vertegenwoordiging van vrouwen of van etnische minderheidsgroeperingen te verbeteren, kunnen hiervan als voorbeeld dienen.

Het ontbreken van interne coherentie en de afwezigheid van een robuust normatief model, zal de effectiviteit van wet- en regelgeving als sturingsinstrument, en daarmee de maakbaarheid van de partijendemocratie, niet ten goede komen. Bovendien corresponderen sommige van de onderliggende normatieve opvattingen op cruciale onderdelen niet met de zogeheten *opportunity structure* voor politieke mobilisatie in hedendaagse democratieën. Dit geldt in het bijzonder die richtlijnen die teruggrijpen op de democratische massapartij met haar brede ledenorganisatie, een ideaaltype dat in westerse democratieën duidelijk in verval is, en elders bijna nooit bestaat heeft. Ook deze discrepantie tussen feiten en normen - die we niet alleen in nationale wetgeving aantreffen maar ook terugvinden in de richtlijnen van

internationale organisaties als de Raad voor Europa en van non-gouvernementele hulporganisaties aan politieke partijen⁷⁵ - zal de effectiviteit van partijregulering ondermijnen.⁷⁶

Partijen ontleenden ooit hun bestaansrecht aan hun representatieve capaciteiten. Nu zij geconfronteerd worden met de afname van hun vermogen om maatschappelijke belangen te vertegenwoordigen, lijken zij zichzelf te rechtvaardigen door een beroep te doen op een democratieopvatting waarin zij zelf centraal staan als een soort noodzakelijk publiek goed. Of zij dat in de toekomst inderdaad nog zullen zijn, is de vraag. Volgens de Franse politiek filosoof Bernard Manin heeft de democratie niet langer het karakter van een partijendemocratie, maar eerder van een zogenoemde *audience democracy*, waaraan burgers niet langer zelf actief deelnemen maar als toeschouwer langs de zijlijn staan.⁷⁷ De Nederlandse historicus en filosoof Frank Ankersmit voorziet juist een verschuiving naar een meer plebiscitaire vorm van democratie.⁷⁸ Hoe het ook zij, het bestaansrecht van politieke partijen als intermediaire organisaties tussen samenleving en staat komt met deze verschuivingen grotendeels te vervallen. Daarmee zijn, zoals Jos de Beus heeft opgemerkt, de veranderingen in de hedendaagse democratie wellicht net zo fundamenteel als 'destijds de doorbraak naar algemeen kiesrecht of de opkomst van de politieke partijen in de negentiende eeuw'.⁷⁹

Nu in de politiek het maakbaarheids geloof nagenoeg is verdwenen, lijkt de toegenomen regulering van politieke partijen nog wel een zekere maakbaarheid van de partijendemocratie te veronderstellen. Maar als de toekomst van de partijendemocratie onduidelijk is, dan geldt datzelfde voor de politieke partijen daarbinnen. De centrale democratische rol die nationale wetten en grondwetten aan partijen toekennen lijkt daarmee steeds meer een anachronisme. Sterker nog, vanuit een ietwat sceptische invalshoek is de juridische codificatie van hun centrale positie misschien zelfs een poging om het bestaan van de partijendemocratie te legitimeren in een tijdsbestek waarin zij haar relevantie steeds meer aan het verliezen is.

Dames en heren,

Aan het slot gekomen van mijn rede, wil ik graag nog een kort dankwoord uitspreken.

Allereerst wil ik de leden van het College van Bestuur van de Universiteit Leiden bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen bij mijn benoeming tot hoogleraar in de Vergelijkende Politicologie. Dank ook aan anderen die hebben meegewerkt aan mijn benoeming, en die daarmee de terugkeer naar mijn *alma mater* mogelijk hebben gemaakt, in het bijzonder de besturen van de Faculteit Sociale Wetenschappen en van het Instituut Politieke Wetenschap.

Dank aan mijn collega's van Instituut Politieke Wetenschap, die zowel gezamenlijk als individueel bijdragen tot de collegiale en intellectueel stimulerende atmosfeer die het Instituut kenmerkt. Dank ook aan mijn studenten voor hun prikkelende enthousiasme. Mijn voormalige collega's van de Universiteit van Birmingham ben ik erkentelijk voor de aangename en productieve jaren die ik daar heb doorgebracht.

Het verheugt mij zeer te zijn teruggekeerd naar een omgeving waar de vergelijkende analyse van politieke processen en instituties een prominente plaats inneemt. Helaas kan de 'founding father' van de Leidse politicologie, Hans Daalder, hier vandaag niet aanwezig zijn. Gelukkig wel aanwezig is zijn opvolger, en mijn voorganger en promotor Peter Mair, die een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het stimuleren van mijn belangstelling op het gebied van de vergelijkende politicologie, en de politieke partijen in het bijzonder. Het is een voorrecht om de rijke traditie van de vergelijkende politicologie in Leiden te mogen voortzetten in navolging van zulke gerenommeerde voorgangers.

Tot slot wil ik u allen danken voor uw aandacht.

Ik heb gezegd.

Noten

- 14
- 1 Veel dank aan Sander Lutz en Paul Nieuwenburg voor hun commentaar op een eerste versie.
 - 2 Peter Mair (2008). 'Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective', *Acta Politica* 43/2: 235-253.
 - 3 Zie, onder andere, Marcel ten Hooven, 'Niet langer slaaf van het kabinet: Districtenstelsel bevrijdt kamer van coalitiedwang', *NRC Handelsblad*, *Opinie en Debat*, 17-18 april 2010.
 - 4 Zie bijvoorbeeld Marnix van Rij, oud-partijvoorzitter van het CDA ('Politiek bestel loopt op zijn laatste benen') en voormalig VVD minister van Financiën en van Volksgezondheid Hans Hoogervorst ('Kies nu voor een kiesdrempel') in *NRC Handelsblad*, 16 maart 2010. Zie ook de Thorbeckelezing van Jan Marijnissen, 'Dimmen of gas geven', 13 april 2010.
 - 5 Raad voor Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari 2010.
 - 6 Over het al dan niet bestaan van deze kloof, zie onder andere Herman van Gunsteren en Rudy Andeweg (1994). *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.
 - 7 Institutional engineering valt daarmee onder de noemer van wat de Italiaanse politicoloog Giovanni Sartori *constitutional engineering* heeft genoemd. Zie Giovanni Sartori (1997). *Comparative Constitutional Engineering*. New York: Macmillan.
 - 8 Ingrid van Biezen (2008). 'State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties', *European Review* 16/3: 337-353.
 - 9 Katz, Richard S. (2002). 'The Internal Life of Parties', in Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel (eds), *Political Challenges in the New Europe: Political and Analytical Challenges*. Oxford: Oxford University Press, p. 90.
 - 10 Voor uitzonderingen, zie bijvoorbeeld Dan Avnon (1995). *Parties Laws in Democratic Systems of Government*, *Journal of Legislative Studies* 1, 283-300; Lauri Karvonen (2007). *Legislation on Political Parties: A Global Comparison*, *Party Politics* 13, 437-455.
 - 11 James March en Johan Olson (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press. Zie ook Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor (1996). 'Political Science and the Three New Institutionalisms', *Political Studies* 44: 936-957.
 - 12 Martin Shapiro and Alec Stone Sweet (2002). *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press, p. 10.
 - 13 Hans Daalder (2002). 'Parties: Denied, Dismissed or Redundant? A Critique', in Richard Gunther, José Ramón Montero and Juan J. Linz (eds), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press, p. 41.
 - 14 Zie Giovanni Sartori (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, met name hoofdstuk 1.
 - 15 Robert Michels (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Moderne Demokratie*, English translation by Eden and Cedar Paul (1915). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, reprint 1962. New York: The Free Press. Zie ook Mosei Ostrogorski (1902). *Democracy and the Organization of Political Parties*, 2 vols. New York: Macmillan.
 - 16 Aan de noodzakelijkheid van partijen ligt een voornamelijk functionalistische logica ten grondslag, deels geïnspireerd op het rationele keuze perspectief dat door middel van partijorganisaties transactiekosten kunnen worden gereduceerd. Zie bijvoorbeeld John H. Aldrich (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press. De democratische wenselijkheid van partijen is nog weinig theoretisch onderbouwd. Voor een van de sporadische uitzonderingen, zie Hans Kelsen, medeauteur van de

- Oostenrijkse grondwet van 1920 en lid van het Oostenrijkse Hoogerechtshof tot 1930: Hans Kelsen (1929). *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- 17 Carl J. Schneider (1957). 'Political Parties and the German Basic Law of 1949', *Western Political Quarterly* 10/3: 527.
 - 18 Datzelfde geldt voor de eerder verschenen Italiaanse grondwet van 1947, waarin ook het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel expliciet grondwettelijk wordt erkend. Artikel 49 van de Italiaanse grondwet luidt: 'Alle burgers hebben het recht om zich vrij te verenigen in politieke partijen om met democratische middelen bij te dragen tot de bepaling van het nationale beleid.' (Vertaling IvB)
 - 19 Riccardo Pelizzo (2004). 'From Principle to Practice: Constitutional Principles and the Transformation of Party Finance in Germany and Italy', *Comparative European Politics* 2/2: 130.
 - 20 Bovendien zijn partijen in de Duitse grondwet het directe object van regulering. In een aantal eerdere gevallen van partijconstitutionalisering, zoals bijvoorbeeld in IJsland in 1944 en Oostenrijk in 1945, is hun vermelding in feite afgeleid van hun electorale functies. Datzelfde geldt voor een aantal latere gevallen van grondwettelijke verankering van partijen, zoals in Zweden (1974), Noorwegen (1984) en Finland (1999).
 - 21 Dimitris Th. Tsatsos (ed.) (2002). *30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland: Die Parteiinstitutionen im Internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
 - 22 Onder het begrip democratie vallen hier alle onafhankelijke staten die in 2009 door het Freedom House werden geclassificeerd als 'Free', met uitzondering van microstaten met een bevolking van minder dan 100.000.
 - 23 Voor een discussie over de grondwettelijke regulering van politieke partijen in Nederland, zie D.J. Elzinga (1982). *De Politieke Partij en het Constitutionele Recht*. Nijmegen: Ars Aequi.
 - 24 Samuel P. Huntington (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
 - 25 Het naoorlogse proces van partijconstitutionalisering is niet lineair verlopen, maar laat een golfbeweging zien. Deze blijkt nauw overeen te stemmen met de golven die Huntington heeft onderscheiden voor democratiseringsprocessen en die Elster heeft geïdentificeerd als golven van grondwetschrijving. Zie Huntington, *The Third Wave*; Jon Elster (1995). 'Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process', *Duke Law Journal* 45/2: 364-396.
 - 26 Vgl. Petr Kopecký (1995). 'Developing Party Organizations in East-Central Europe: what Type of Party is likely to emerge?', *Party Politics* 1/4: 516.
 - 27 Avnon, 'Parties Laws in Democratic Systems of Government', p. 298.
 - 28 Over preambules in het algemeen, en de vraag of de Nederlandse Grondwet een preambule zou behoeven in het bijzonder, zie P. Cliteur en W.J.M. Voermans (2009). *Preambules*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
 - 29 Gerhard Leibholz (1958). *Strukturprobleme der Modernen Demokratie*. Karlsruhe: Müller, esp. 78-93.
 - 30 Richard S. Katz and Peter Mair (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party. *Party Politics* 1/1: 5-28.
 - 31 Trots op Nederland is pas sinds de zomer van 2009 een vereniging waarvan men lid kan worden.
 - 32 Het precieze ledenaantal van de gezamenlijke politieke partijen in Nederland op 1 januari 2010 was 308.389. Hierbij niet opgenomen zijn de PVV, waarvan het niet mogelijk is om lid te worden, en Trots op Nederland, waarvan het ledental nog onbekend is. Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (www.rug.nl/dnpp). Overigens is de mobilisatiegraad in Nederland altijd relatief laag is geweest in vergelijking met andere Europese democratieën. Zie Peter Mair en Ingrid van Biezen, 'Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000', *Party Politics* 7/1: 5-21.

- 33 Een ledenvereiste is overigens niet uniek voor Nederland. In Litouwen en Estland bijvoorbeeld, is een minimaal aantal leden (respectievelijk 400 en 1.000) vereist voor de registratie van een politieke partij. Het is wél uitzonderlijk als additioneel vereiste om in aanmerking te komen voor subsidie.
- 34 Martin Shapiro and Alec Stone (1994). 'The New Constitutional Politics of Europe', *Comparative Political Studies* 26/4: 402.
- 35 Het onderscheid tussen positieve en negatieve vrijheid is vooral bekend geworden door Isaiah Berlin, die het in zijn inaugurele rede *Two Concepts of Liberty* aan de Universiteit van Oxford nader uitwerkte. Zie Isaiah Berlin (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press. Het onderscheid voert terug op het door Benjamin Constant gemaakte onderscheid tussen de 'liberté des Anciens' en de 'liberté des Modernes'. Benjamin Constant (1819/1997). *Ecrits Politiques*. Parijs: Gallimard, 1997.
- 36 Donald P. Kommers (1997). *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 2e ed., pp. 217-224.
- 37 *New York Times*, 18 februari 2010.
- 38 Issacharoff, (2007). 'Fragile Democracies', *Harvard Law Review* 120: 1407. Issacharoff baseert de notie van 'democratische intolerantie', die vergelijkbaar is met het Duitse strijdbare democratie, op Gregory H. Fox and Georg Nolte (1995). 'Intolerant Democracies', *Harvard International Law Journal* 36/1.
- 39 Voor een overzicht, zie Fransje Molenaar (2010). 'The Development of European Standards on Political Parties and their Regulation', working paper in the series on the Legal Regulation of Political Parties, no. 04, March.
- 40 Artikel 11 van het EVRM garandeert de fundamentele rechten van vereniging en vergadering, met inbegrip van het recht op de vorming van politieke partijen, maar bepaalt ook dat deze rechten kunnen worden beperkt indien deze in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- 41 Tim Bale (2007). 'Are Bans on Political Parties Bound to Turn out Badly? A Comparative Investigation of Three 'Intolerant' Democracies: Turkey, Spain, and Belgium', *Comparative European Politics* 5/2: 141-142.
- 42 Hiermee volgt het recht een trend die in de naoorlogse periode is ingezet, waarbij mensenrechten en individuele vrijheden in het algemeen worden bevestigd, maar tegelijkertijd op zodanige wijze worden ingeperkt dat zij onbereikbaar zijn voor vijanden van de democratie. Zie Carl J. Friedrich (1951), 'The Political Theory of the New Democratic Constitutions', in Arnold Zurcher (ed.), *Constitutions and Constitutional Trends since World War II*. New York: New York University Press, p. 18.
- 43 Samuel Issacharoff (2001). 'Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition', *Columbia Law Review* 101/2: 313.
- 44 Zie EHRM 2 oktober 2001, *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*; EHRM 20 oktober 2005, *United Macedonian Organisation Ilinden - Pirin and Others v. Bulgaria*; EHRM 19 januari 2006, *The United Macedonian Organisation Ilinden and others v. Bulgaria*.
- 45 Een vergelijkbare bepaling was ook opgenomen in de Grondwet van de Weimarrepubliek van 1919, die de politieke neutraliteit van ambtenaren vereiste door te bepalen dat zij dienaren zijn van de gemeenschap, niet van een partij. (Art. 130).
- 46 James A. Gardner (2000). 'Can Party Politics be Virtuous?', *Columbia Law Review* 100/3: 685.
- 47 Yigal Mersel (2006). 'The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy', *International Journal of Constitutional Law* 4/1: 97.
- 48 Het partijverbod werd deels gerechtvaardigd op grond van de logische relatie die zou bestaan tussen de vrije democratisch rechtsorde en de democratische beginselen van partijorganisatie. Zie Carl J. Schneider, 'Political Parties and the German Basic Law of 1949', 536.

- 49 Richard S. Katz (2004). 'Democracy and the Legal Regulation of Political Parties', paper gepresenteerd op de USAID conferentie over 'Change in Political Parties', Washington DC, 1 October.
- 50 Giovanni Sartori (1965). *Democratic Theory*. New York: Praeger, p. 124.
- 51 Ingrid van Biezen, Peter Mair en Thomas Poguntke (2009). 'Going, going, ... Gone? Party Membership in the 21st Century', paper gepresenteerd op de ECPR Joint Sessions, Lissabon, 14-19 april.
- 52 Robert A. Dahl (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- 53 Albert O. Hirschman (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- 54 Samuel Issacharoff, (2007). 'Fragile Democracies', *Harvard Law Review* 120: 1460-1461.
- 55 Stefano Bartolini en Peter Mair (2001). 'Challenges to Contemporary Political Parties', in Larry Diamond and Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 327-343.
- 56 LjN: BK4547, Hoge Raad , 08/01354.
- 57 Over de effectiviteit van zulke maatregelen, zie bijvoorbeeld Mark P. Jones (2009). 'Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women', *Comparative Political Studies* 42/1: 56-81; Miki Caul Kittilson (2006). *Challenging Parties, Challenging Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press.
- 58 Hans Daalder (2001). 'The Rise of Parties in Western Democracies', in Richard Gunther and Larry Diamond (red.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 47.
- 59 Zie bijvoorbeeld Pierre Rosanvallon. *Democracy Past and Future*. Geredigeerd door Samuel Moyn. New York: Columbia University Press.
- 60 Philippe C. Schmitter (2001). 'Parties are not what they once were', in Larry Diamond en Richard Gunther (red.), *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 67-89.
- 61 Zie ook Ruud Koole(2006). 'Politiek en tegenpolitiek in de Nederlandse democratie: Politici, journalisten en wetenschappers in de ban van het populisme', oratie, Universiteit Leiden, 8 december.
- 62 Russell J. Dalton en Stephen A. Weldon (2005). 'Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?' *West European Politics* 28/5: 931-951.
- 63 Eurobarometer 68. *Public Opinion in the European Union*. Autumn 2007.
- 64 Russell J. Dalton (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- 65 Eurobarometer 72.2. *Attitudes of Europeans towards Corruption*. November 2009.
- 66 Ben Clift en Justin Fisher (2004). 'Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain', *Party Politics* 10/6: 677-699.
- 67 Een onderzoek naar de mogelijkheden tot herziening van het Britse stelsel van partijfinanciering werd uitgevoerd in 2006-07 onder leiding van Sir Philips Hayden. Zie www.partyfundingreview.gov.uk
- 68 Frank Furedi (2009). 'Met afwijzen van gezag komt vrijheid in het gedrang', *NRC Handelsblad, Opinie & Debat*, 14-15 november, p. 1.
- 69 Zie bijvoorbeeld Russell J. Dalton en Martin P. Wattenberg (eds) (2000). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- 70 Voor een uitgebreide analyse van radicaal-rechts populistische partijen, zie o.a. Cas Mudde (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press.
- 71 Volgens een veel geciteerde uitspraak van E.E. Schattschneider is de moderne democratie ondenkbaar zonder politieke partijen. E.E. Schattschneider (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston, p. 42. Al in de jaren '20 van de vorige eeuw constateerde James

Bryce dat representatief bestuur niet kan functioneren zonder de aanwezigheid van politieke partijen. James Bryce (1921). *Modern Democracies*. New York: Macmillan, p. 119; geciteerd in Susan E. Scarrow (2002). *Perspectives on Political Parties: Classic Readings*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. ix

- 72 Schmitter, 'Parties are not what they once were', p. 85-86.
- 73 Daarmee verworden politieke partijen tot organisaties vergelijkbaar met openbare nutsbedrijven. Door Leon Epstein zijn deze ('public utilities') gedefinieerd als 'an agency performing a service in which the public has a special interest sufficient to justify governmental regulatory control, along with the extension of legal privileges, but not governmental ownership or management of all the agency's activities.' Leon Epstein (1986). *Political Parties in the American Mold*. Madison: University of Wisconsin Press, p. 157. Zie ook Ingrid van Biezen (2004). 'Political Parties as Public Utilities, *Party Politics* 10/6: 701-722.
- 74 Nathaniel Persily and Bruce E. Cain (2000). The Legal Status of Political Parties: A Reassessment of Competing Paradigms', *Columbia Law Review* 100: 775-812.
- 75 Zie bijvoorbeeld Fransje Molenaar en Ingrid van Biezen (2010), 'The Europeanization of Party Law', paper gepresenteerd op de ECPR Joint Sessions, Münster, 22-27 March; Max Bader (2010). *Against all Odds: Aiding Political Parties in Georgia and Ukraine*, academisch proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- 76 De frase 'tussen feiten en normen' is ontleend aan Jürgen Habermas (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- 77 Bernard Manin (1997). *The Principles of Representative Government*. New York: Cambridge University Press.
- 78 Franklin Rudolf Ankersmit (2002). *Political Representation (Cultural Memory in the Present)*. Stanford: Stanford University Press.
- 79 Jos de Beus, 'De behoudzucht van de toeschouwersdemocratie', *Trouw*, 25 oktober 2000.

PROF.DR. I.C. VAN BIEZEN



- 1993 Doctoraalexamen Politicologie,
 Universiteit Leiden
- 2000 Visiting Fellow, European University Institute,
 Florence
- 2000 Lecturer in Comparative Politics,
 University of Birmingham
- 2001 Promotie Universiteit Leiden (*Party Organization
 in New Democracies: Southern and Eastern Europe
 Compared*)
- 2002 Visiting Associate Professor,
 Johns Hopkins University
- 2004 Senior Lecturer in Comparative Politics,
 University of Birmingham
- 2004 Research Fellow, Yale University
- 2004 Research Fellow, University of California, Irvine
- 2006 Reader in Comparative Politics,
 University of Birmingham
- 2008 Professor of Comparative Politics,
 University of Birmingham
- 2010 Hoogleraar Politicologie, in het bijzonder de
 Vergelijkende Politicologie, Universiteit Leiden

De juridische basis die in toenemende mate aan politieke partijen in Europese democratieën wordt toegekend, onderstreept dat partijen sinds het verstrijken van de Tweede Wereldoorlog steeds meer als wenselijke instituties worden gezien, die belangrijke functies vervullen binnen het democratische bestel. De regulering van politieke partijen dient er enerzijds toe het voortbestaan van de partijendemocratie te garanderen. Daarom is het de staat wettelijk toegestaan niet-democratische of separatistische partijen actief uit het bestel te weren, en worden aan de bestaande partijen belangrijke privileges toegekend, zoals het recht op overheidssubsidies, die niet zijn weggelegd aan andere vormen van maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd is de steeds intensievere regulering van partijen ook een reactie op de heersende politieke onvrede en het afnemende publieke vertrouwen. Daarom worden partijen gesommeerd om meer openheid te verschaffen over de financiering van hun activiteiten, en om hun eigen organisaties democratisch in te richten. Hoewel in de politiek het maakbaarheidsgeloof nagenoeg is verdwenen, lijkt de toegenomen regulering van politieke partijen nog wel een zekere maakbaarheid van de partijendemocratie te veronderstellen. Mijn onderzoek beoogt bij te dragen aan een fundamentele bezinning op de toekomst van de partijendemocratie, waarvan recente verschuivingen laten zien dat deze allerminst duidelijk is.

