

De maakbare partijendemocratie?

Over de (grond)wettelijke regulering van politieke partijen¹

Ingrid van Biezen²

1. Inleiding

Het Nederlandse partijpolitieke bestel is de laatste jaren in hoog tempo vrijwel onherkenbaar veranderd. Als verzuilde samenleving doorgaans het toonbeeld van politieke stabiliteit, heeft Nederland nu een van de meest instabiele en gefragmenteerde partijstelsels van heel Europa (Mair, 2008). Toen het er in de aanloop naar de verkiezingen van 9 juni jongstleden naar uitzag dat deze instabiliteit en partijpolitieke versnippering problemen zouden kunnen opleveren bij de vorming van een solide meerderheidskabinet, belandde het thema staatsrechtelijke vernieuwing weer hoog op de politieke agenda, wat leidde tot discussies over beproefde vraagstukken als de invoering van een direct gekozen minister-president en burgemeester, een districtenstelsel, een hogere kiesdrempel en een correctief referendum (bijvoorbeeld van Rij, 2010; Hoogervorst, 2010; zie ook Marijnissen, 2010). Zulke maatregelen zouden niet alleen de partijpolitieke fragmentatie tegen moeten gaan, maar ook, wat misschien nog wel belangrijker wordt geacht, de band met de kiezer versterken. Het belang hiervan wordt ook onderstreept door het in febru-

ari van 2010 door de Raad voor Openbaar Bestuur uitgebrachte advies 'Vertrouwen op democratie' (ROB, 2010). 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.

Interessanter nog wellicht dan de wenselijkheid en effectiviteit van dergelijke stelselhervormingen is de meer recente tendens om ook te 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 prominentere 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, zodat deze zich nu ook uitstrekken tot het domein van de partijen zelf. Als vrijwillige maatschappelijke organisaties en privaatrechtelijke verenigingen waren partijen vroeger nagenoeg vrij van overheidsinterventie. Tegenwoordig

zijn zij vrijwel overal het voorwerp van toenemende overheidsbemoedening met hun externe activiteiten en hun interne aangelegenheden (van Biezen, 2008).

De groei van de hoeveelheid regelgeving vloeit voor een deel voort uit de invoering van overheidssubsidies aan politieke partijen, waardoor een gecodificeerd systeem van partijregistratie en controle min of meer onvermijdelijk is geworden. Maar regelgeving strekt zich ook steeds verder uit op andere terreinen dan partijfinanciering. Als gevolg hiervan zijn de activiteiten en organisaties van politieke partijen in hedendaagse democratieën legitieme objecten van wet- en regelgeving geworden, waardoor ook de publieke controle op hun functioneren aanzienlijk is 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 (Katz, 2002, p. 90). Het is daarom opmerkelijk, zeker nu in de politieke wetenschap de aandacht is toegenomen voor de zogeheten juridificering van politieke processen (Shapiro & Stone Sweet, 2002), dat het fenomeen partijregulering tot nog toe relatief weinig wetenschappelijke belangstelling geniet (voor uitzonderingen zie Avnon, 1995 en Karvonen, 2007). In dit essay zal ik daarom het verschijnsel partijregulering nader bestuderen. Ik zal daarbij aandacht besteden aan de achterliggende drijfveren voor de wettelijke en grondwettelijke regulering van partijen en de mogelijke effecten die ervan verwacht kunnen worden. Twee vragen in het bijzonder staan hierbij centraal: Wat zijn de normatieve en empi-

rische grondslagen waarop de regulering van politieke partijen is gebaseerd? En kan de vorm van de moderne partijendemocratie door middel van regulering naar wens gemodelleerd worden?

2. Constituties, politieke partijen en democratie

De steeds robuustere juridische verankering van partijen kan als een indicatie worden gezien van de groeiende legitimiteit van de partijendemocratie 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 onvereenigbaar 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 (Daalder, 2002, p. 41). 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 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 zoets als een algemene wil (*volonté générale*).

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 (1911) verwoord in zijn ‘ijzeren wet van de oligarchie’. 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. 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 denkbepelden 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 in 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 constitutionele 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 constitutionele 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 (Schneider, 1957, p. 527). Artikel 21 van 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 constitutie erkent aldus formeel dat partijen een legitieme functie vervullen in het democratische bestel.

Essentieel is dat de Duitse constitutie 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. Datzelfde geldt overigens voor de eerder verschenen Italiaanse constitutie van 1948, waarin ook, zij het minder gedetailleerd, het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel expliciet wordt onderkend. De naoorlogse Duitse en Italiaanse grondwetten vormden daarmee een noviteit in de geschiedenis van het constitutionele recht (Pelizzo, 2004, p. 130), omdat het belang van partijen niet slechts werd beperkt tot de rol die zij spelen bij verkiezingen, zoals dat elders soms het geval was. In een tijdperk bovendien waarin politieke partijen slechts in een handvol democratische grondwetten werd vermeld, vertegenwoordigde het Duitse *Grundgesetz* de meest uitgebreide set van constitutionele regels voor partijen in Europa (Tsatsos, 2002).

Het Duitse voorbeeld is sindsdien veelvuldig gevolgd. In het bijzonder in de democratieën die meer recentelijk zijn ontstaan in de democratiseringgolven in de jaren 70 van de vorige eeuw in Zuid-Europa en de jaren 90 in Centraal- en Oost-Europa, werd aan partijen een centrale rol – en daarmee vaak een bevoorrechte constitutionele 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 constitutionele erkenning van partijen nog een unicum in de periode onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog, inmiddels worden partijen in 28 – van de in totaal 32 Europese democratieën met een geschreven constitutie – vermeld in de nationale grondwet. Nederland hoort daar overigens niet bij (zie ook Elzinga, 1982). 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 (1991) de ‘eerste golf’ van democratisering heeft genoemd. Hier is de afwezigheid van partijen in de nationale constitutie deels een reflectie van een andere democratie- en partijopvatting.

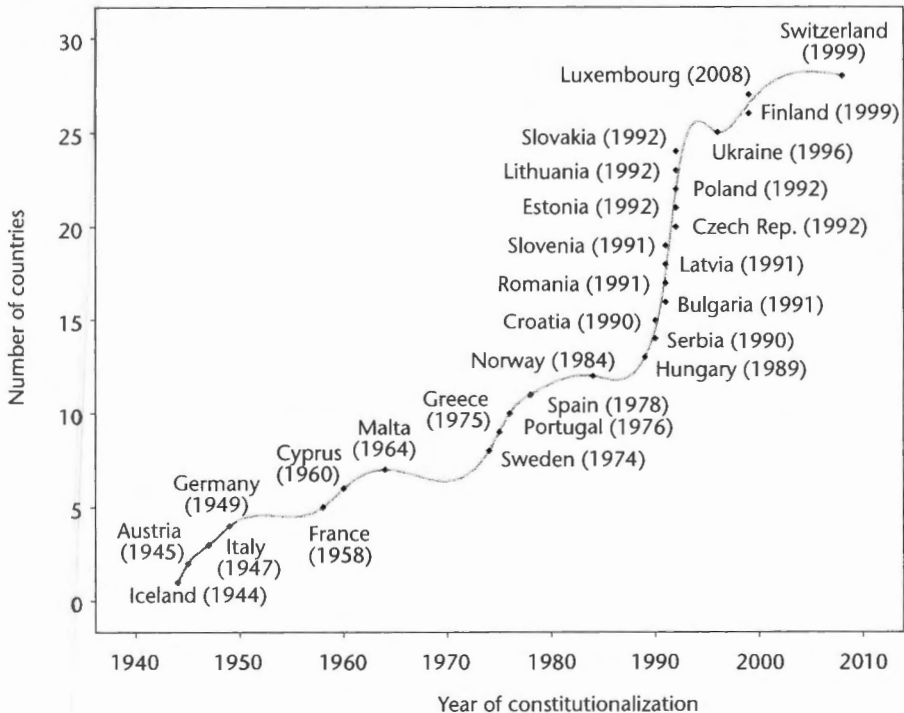
Het naoorlogse proces van partijconstitutionalisering is overigens niet lineair verlopen, maar laat een golfbeweging zien (zie Figuur 1). Deze blijkt nauw overeen te stemmen met de golven die Huntington heeft onderscheiden voor democratiseringsprocessen en die Jon Elster (1995) heeft geïdentificeerd als golven van grondwetschrijving. Processen van grondwetschrijving komen hoe dan ook nauw overeen met democratiseringsprocessen, aangezien de aanname van een nieuwe grondwet vrijwel altijd gerelateerd is aan grote maatschappelijke en politieke omwentelingen, zoals de verandering van het politieke regime of de oprichting van een nieuwe onafhankelijke staat. De constitutionele verankering van partijen blijkt daarmee veelal in het verlengde te liggen

van momenten van institutionele hervorming, en van recente democratiseringsprocessen in het bijzonder. Deze samenhang suggereert onder meer dat de heersende democratieopvatting onder de ontwerpers van deze nieuwe grondwetten blijkbaar is geweest dat politieke partijen een van de belangrijkste fundamentele vormen van het democratische bestel.

Door partijen een constitutionele status te verlenen worden zij niet alleen expliciet erkend, maar verkrijgen zij ook een officiële status als institutioneel onderdeel van het systeem (Avnon, 1995, p. 298). Dit versterkt zowel hun materiële als ideële positie binnen het systeem. Een duidelijk voorbeeld van dat laatste is het verband dat veel democratische grondwetten tegenwoordig leggen tussen politieke

partijen en fundamentele democratische waarden. Politieke partijen worden in veel gevallen 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 meerpartijensysteem deel uitmaakt van de hoogste waarden van de constitutionele orde (art. 3). Hiermee wordt het op hetzelfde plan getild – en inderdaad in één 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 van de vorige eeuw, betekende de con-



stitutionele erkenning van politieke partijen een revolutionaire verandering van de aard van de democratie zelf, van een representatieve liberale democratie naar een zogeheten partijenstaat. Leibholz voert aan dat de constitutionalisering van politieke partijen het bestaan van de partijendemocratie legitimeert en partijen transformeert van sociaal-politieke organisaties in instellingen die formeel deel uitmaken van de institutionele structuur van de staat (Leibholz, 1958, pp. 78-93). Hierin weerklinkt het argument dat meer recentelijk is aangedragen door Richard Katz en Peter Mair (1995), die suggereren dat politieke partijen in Europese democratieën de afgelopen jaren steeds inniger verstrengeld zijn geraakt met de staat.

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 (grond)wettelijke relevantie impliceert namelijk 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, die in veel gevallen (grond)wettelijk is vastgelegd. Daarmee is een juridische basis

gecreëerd voor financiële ondersteuning aan partijen, die niet weggelegd is voor 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 overheidsbemoening 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 ten minste 1.000 leden in aanmerking komen voor subsidie. Voor partijen zonder ledenorganisatie, zoals de PVV, roept dit problemen op. 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.³ Ledenaantallen kunnen daarom nauwelijks nog als betekenisvolle indicator worden gezien voor de mate van partijpolitieke verankering in de samenleving. De PVV mag dan een autocratisch geleide eenmanspartij zijn, het ledenvereiste – dat overigens niet uniek is voor Nederland – werpt in feite een barrière op voor partijen die experimenteren met alternatieve en wellicht meer eigentijdse vormen van organisatie.

3. 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, van vergadering en van meningsuiting. Opvallend is dat voornamelijk landen met een voormalig autoritair of totalitair regime 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 (Shapiro & Stone, 1994, p. 402). In democratieën met een dictatoriaal verleden wordt deze erfenis dan ook weer spiegeld in de wettelijke regulering van

politieke partijen die hun positieve en negatieve vrijheden benadrukt. 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 bekeken zijn partijen allereerst private organisaties die gevrijwaard dienen te blijven van nodeloze overheidsbemoeyenis.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat 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 veelvoorkomende 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- en in 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. Deze bepaling legde de basis voor het verbod op de nazaten van communistische en nazistische partijen in de jaren 50 (Kommers, 1997, pp. 217-24). 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 verbood een rechtbank in Tsjechië in februari van dit jaar een extreemrechtse partij; dit als preventieve maatregel in het kader van de strijd tegen het extremisme, die het behoud van de democratische orde op de langere termijn moet waarborgen (*New York Times*, 18 februari 2010). 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 (Fox en Nolte, 1995). 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. Zo heeft het Hof bepaald dat, indien democratisch noodzakelijk, partijverboden gerechtvaardigd kunnen zijn. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in het geval van Batasuna in Spanje vanwege banden met de terroristische organisatie ETA, en de Welzijnspartij in Turkije op grond van de onverenigbaarheid van de democratie met sharia-wetgeving. Vanuit deze invalshoek is interventie van de staat in de aanleggevenheden en activiteiten van politieke partijen gerechtvaardigd met het oog op de bescherming en het voortbestaan van het democratische systeem zelf. 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 (Friedrich, 1951, p. 18). 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 (Issacharoff, 2001, p. 313).

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 het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.⁴ 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 dus 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 veelvoorkomende 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.⁵ 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 poli-

tieke 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 het 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 Russischsprekenden, 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 Spanje, Portugal en Kroatië. 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 autocratisch leiderschap, dat niet of nauwelijks rekenschap aan de achterban verschuldigd is (Gardner, 2000, p. 685). Vanuit een principiële oogpunt wordt ook wel het standpunt ingenomen dat de afwezigheid van interne partijdemocratie op zichzelf kan worden opgevat als symptomatisch voor een integraal gebrek aan respect voor democratische waarden. Volgens sommigen zou daarom een gebrek aan interne democratie al voldoende aanleiding moeten zijn om een partij te mogen verbieden (Mersel, 2006). Een vergelijkbaar standpunt werd destijds ingenomen door het Duitse Constitutionele Hof bij het verbod op de nationaalsocialistische *Sozialistische Reichspartei* in 1952. Dit partijverbod werd deels gerechtvaardigd op grond van de logische relatie die zou bestaan tussen de vrije democratische rechtsorde en de democratische beginselen van partijorganisatie (Schneider, 1957, p. 536). 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. De noodzaak om democratische waarden als participatie en competitie te realiseren binnen het politieke systeem betekent immers niet noodzakelijkerwijs dat diezelfde waarden ook moeten worden gerealiseerd binnen alle bestaande partijen. Sterker nog, het is niet per se 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. Zoals Sartori (1965, p. 124) ooit heeft opgemerkt: de democratie op grote schaal is niet eenvoudigweg een optelsom van een veelheid aan kleine democratietjes. Vanuit deze 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 gemiddelde 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 (van Biezen *et al.*, 2009). 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 Robert Dahl (1971), zijn er dan ook geen dwingende redenen om intern democratische struc-

turen op te leggen aan de partijen zelf. Voorwaarde is dan wel dat het systeem garandeert dat er, om in Hirschmans (1970) termen te spreken, 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 (2007, pp. 1460-61), 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. Op deze manier dreigt bovendien de integriteit van partijen en hun organisatorische onafhankelijkheid gecompromitteerd te worden (Bartolini & Mair, 2001).

De relevantie van zulke vraagstukken neemt toe, ook binnen de oudere democratieën. Dit wordt bijvoorbeeld onderstreept door het arrest van de Hoge Raad in april 2010, 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.⁶ Naar aanleiding hiervan zal de Nederlandse overheid, die zich van oudsher nogal terughoudend heeft opgesteld op het gebied van partijregulering, zich genoodzaakt zien de bestaande wetgeving op dit punt aan te passen. Een van de mogelijkheden die daarbij openstaat is de invoering van quota voor de evenredige

vertegenwoordiging van vrouwen, een maatregel die ook is ingevoerd in België, Frankrijk, en Spanje (over de effectiviteit van zulke maatregelen, zie onder meer Jones, 2009; Kittilson, 2006). In ieder geval zal de wetgever een balans moeten vinden tussen inmenging in interne partijaangelegenheden enerzijds en het vergroten van de representativiteit van de partijendemocratie anderzijds.

4. Vertrouwen in politieke partijen

De juridische verankering van partijen is niet alleen een manifestatie van hun vrijwel onbetwiste bestaansrecht in de moderne democratie. Hun regulering kan ook worden gezien als indicatie van een vrijwel constante onderstroom van gebrek aan vertrouwen in politieke partijen. Afgaande op de teneur in zowel het wetenschappelijke als het maatschappelijke debat, lijkt de hedendaagse politiek inderdaad in een nagenoeg permanente staat van malaise te verkeren en zijn politieke partijen niet meer wat zij ooit geweest zijn (Schmitter, 2001). 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. 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 ontegenzegglijk lijden aan ernstige legitimititeitsproblemen.

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 (Dalton & Weldon, 2005). 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 zegt partijen niet te vertrouwen. 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. 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 (Eurobarometer, 2009). 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 door MP's voor privé-uitgaven bij de staat in rekening waren gebracht – overigens vaak binnen de marges van wat destijds wettelijk was toegestaan – waren in sommige gevallen opgelopen tot vele tienduizenden ponden per persoon.

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 (Clift & Fisher, 2004). In het Verenigd Koninkrijk werd onlangs in het kielzog van een aantal financieringschandalen 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 (zie: www.partyfundingreview.gov.uk).

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 (Furedi, 2009). 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. Getuigen hiervan zijn onder andere de afnemende mate van partij-identificatie, de toename van het aantal zwevende kiezers, de dalende opkomstpercentages bij verkiezingen en de gestaag teruglopende ledenaantallen van politieke partijen (zie bijvoorbeeld Dalton & Wattenberg, 2000). Op zowel de linker- als de rechterzijde van het politieke spectrum profiteren populistische en soms antirechtstatelijke partijen in Europa van de toenemende onvrede met de gevestigde partijen en de bestaande politiek. Hoewel deze fenomenen niet gepaard lijken te gaan met een afname van publieke steun voor de democratie als staatsvorm, kunnen zij desondanks verontrustend zijn 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 in een legitimiteitsparadox. Enerzijds is de algemene opvatting tegenwoordig dat politieke partijen zo niet democratisch wenselijke, dan toch in ieder geval procedureel onmisbare instituties zijn. Anderzijds geven partijen

echter blijk van onvermogen om nog te fungeren als passende kanalen van politieke vertegenwoordiging. Moderne democratieën zullen het daarom wellicht moeten stellen met aanzienlijk minder belangenbehartiging en -vertegenwoordiging dan in het verleden (Schmitter, 2001, pp. 85-86). 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.

5. De maakbare partijendemocratie?

Vastgesteld kan 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 Europese constituties aan partijen toewijzen bij het realiseren van fundamentele democratische waarden. Zo zijn politieke partijen langzamerhand verworpen tot organisaties vergelijkbaar met openbare nutsbe-

drijven, of 'public utilities' (van Biezen, 2004).

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 overheidsbemoeyenis met hun externe activiteiten en interne organisatorische structuren. Verder maakt hun constitutioneel veranderde 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 sa-

menleving. 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. Persily en Cain (2000) spreken in dit verband van verschillende juridische paradigma's. Vanuit een libertair denkbild, 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 vooropstaat, 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 aan-

bod 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 overheidssubsidies niet voornamelijk in het voordeel uitvallen van de gevestigde partijen. In het representatiemodel, ten slotte, 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 voor die richtlijnen die teruggrijpen op de democratische massapartij met haar brede ledenorgani-

satie, een ideaaltype dat in westerse democratieën duidelijk in verval is, en elders bijna nooit bestaan heeft. Ook deze discrepantie tussen feiten en normen⁷ – 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 partijen (Molenaar & van Biezen, 2010) – zal de effectiviteit van partijregulering ondermijnen.

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 (1997) 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. De Nederlandse historicus en filosoof Frank Ankersmit (2002) voorziet juist een verschuiving naar een meer plebisitaire vorm van democratie. Hoe het ook zij, het bestaansrecht van politieke partijen als intermediaire organisaties tussen samenleving en staat komt met deze verschuivingen grotendeels te vervallen.

Nu in de politiek het maakbaarheids geloof nagenoeg is verdwenen, lijkt de toegenomen

men regulering van politieke partijen nog wel een zekere maakbaarheid van de partijdemocratie te veronderstellen. Maar als de toekomst van de partijdemocratie 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 deels een poging om het bestaan van de partijdemocratie te legitimeren in een tijdsbestek waarin zij haar relevantie steeds meer aan het verliezen is.

gelijking met andere Europese democratieën (zie o.a. van Biezen *et al.* 2009).

4 Zie EHRM 20 oktober 2005, *United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin and Others v. Bulgaria*.

5 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).

6 LJN: BK4547, Hoge Raad, 08/01354.

7 De frase 'tussen feiten en normen' is ontleend aan Habermas (1996).

Noten

1 Veel dank aan Sander Lutz en Paul Nieuwenburg voor hun commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

2 Ingrid van Biezen (1969) is sinds 2009 hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Universiteit Leiden. Dit artikel is een bewerking van de inaugurele rede uitgesproken op 7 mei 2010.

3 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 was. Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (www.rug.nl/dnpp). Overigens is de mobilisatiegraad in Nederland altijd relatief laag geweest in ver-

Bibliografie

- Ankersmit, F.A. (2002). *Political Representation (Cultural Memory in the Present)*. Stanford: Stanford University Press.
- Avnon, D. (1995). Parties Laws in Democratic Systems of Government. *Journal of Legislative Studies*, 1, 283-300
- Bartolini, S. & P. Mair (2001). Challenges to Contemporary Political Parties. In Larry Diamond and Richard Gunther (Eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 327-43). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Biezen, I. van (2004). Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, 10/6, 701-722.
- Biezen, I. van (2008). State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties. *European Review*, 16/3, 337-353.

- Biezen, I. van, P. Mair & Th. Poguntke (2009). Going, going, ... Gone? Party Membership in the 21st Century. Paper gepresenteerd op de ECPR Joint Sessions, Lissabon, 14-19 april.
- Clift, B. & J. Fisher (2004). Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain. *Party Politics*, 10/6, 677-699.
- Daalder, H. (2002). Parties: Denied, Dismissed or Redundant? A Critique. In Richard Gunther, José Ramón Montero & Juan J. Linz (Eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (pp. 39-57). Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R.A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R.J. & M.P. Wattenberg (Eds.) (2000). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R.J. & S.A. Weldon (2005). Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?. *West European Politics*, 28/5, 931-951.
- Elster, J. (1995). Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, 45/2, 364-396.
- Elzinga, D.J. (1982). *De Politieke Partij en het Constitutionele Recht*. Nijmegen: Ars Aequi.
- Eurobarometer (2009). *Attitudes of Europeans towards Corruption*. No. 72.2, November.
- Eurobarometer (2007). *Public Opinion in the European Union*. No. 68, Autumn.
- Fox, G.H. & Nolte, G. (1995). Intolerant Democracies, *Harvard International Law Journal*, 36/1, 1-70.
- Friedrich (1951), The Political Theory of the New Democratic Constitutions. In Arnold Zurcher (Ed.), *Constitutions and Constitutional Trends since World War II* (pp. 13-35). New York: New York University Press.
- Furedi (2009, 14-15 november). Met afwijzen van gezag komt vrijheid in het gedrang. *NRC Handelsblad, Opinie & Debat*.
- Gardner, J.A. (2000). Can Party Politics be Virtuous? *Columbia Law Review*, 100/3, 667-701.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoogervorst, H. (2010, 16 maart). Kies nu voor een kiesdrempel. *NRC Handelsblad*.
- Huntington, S.P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Issacharoff, S. (2001). Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition. *Columbia Law Review*, 101/2, 274-313.
- Issacharoff, S. (2007). Fragile Democracies. *Harvard Law Review*, 120, 1405-1467.
- Jones, M.P. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. *Comparative Political Studies*, 42/1, 56-81.
- Karvonen, L. (2007). Legislation on Political Parties: A Global Comparison. *Party Politics*, 13, 437-455.
- Katz, R.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* (pp. 87-118). Oxford: Oxford University Press,
- Katz, R.S. & P. Mair (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1/1, 5-28.
- Kittilson, M.C. (2006). *Challenging Parties, Challenging Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press.
- Kommers, D.P. (1997). *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 2^e ed.
- Leibholz, G. (1958). *Strukturprobleme der Modernen Demokratie*. Karlsruhe: Müller.
- Mair, P. (2008). Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective. *Acta Politica*, 43/2, 235-253.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. New York: Cambridge University Press.
- Marijnissen, J. (2010, 13 april). Dimmen of gas geven. Thorbeckelezing. <http://www.sp.nl/nieuwsberichten/7545/100413-thorbeckelezing-jan-marijnissen-dimmen-of-gas-geven.html>.
- Mersel, Y. (2006). The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy. *International Journal of Constitutional Law*, 4/1, 84-113.
- Michels, R. (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*. English translation by Eden and Cedar Paul (1915/1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.
- Molenaar, F. & I. van Biezen (2010). The Europeanization of Party Law. Paper gepresenteerd op de ECPR Joint Sessions, Münster, 22-27 March.
- Pelizzo, R. (2004). From Principle to Practice: Constitutional Principles and the Transformation of Party Finance in Germany and Italy. *Comparative European Politics*, 2/2, 123-141.
- Persily, N. & B.E. Cain (2000). The Legal Status of Political Parties: A Reassessment of Competing Paradigms. *Columbia Law Review*, 100, 775-812.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2010). *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari.
- Rij, M. van (2010, 16 maart). Politiek bestel loopt op zijn laatste benen. *NRC Handelsblad*.
- Sartori, G. (1965). *Democratic Theory*. New York: Praeger.
- Schmitter, Ph.C. (2001). Parties are not what they once were. In Larry Diamond en Richard Gunther (Eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 67-89). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schneider, C.J. (1957). Political Parties and the German Basic Law of 1949. *Western Political Quarterly*, 10/3, 527-540.
- Shapiro, M. & A. Stone (1994). The New Constitutional Politics of Europe. *Comparative Political Studies*, 26/4, 397-420.
- Shapiro, M. & A. Stone Sweet (2002). *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsatsos, D.Th. (Ed.) (2002). *30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland: Die Parteiinstitutionen im Internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.