

Notitie Interne Partijdemocratie 17-6-2025

De weerbaarheid van de Nederlandse democratische rechtsstaat is lang toevertrouwd aan stevige middenpartijen. Hoewel uit verschillende liberale, christendemocratische en sociaaldemocratische tradities komend, zijn hun opvattingen over de geschreven en ongeschreven regels van het democratische spel en de rechtsstaat naar elkaar toegegroeid. Met name in de decennia na de Tweede Wereldoorlog bestond er een brede consensus tussen die partijen over het wezen en functioneren van de instituties van de rechtsstaat. Die consensus, geschraagd door de brede electorale steun voor die partijen, was op zichzelf al een verdediging van die rechtsstaat.

Die verdedigingslinie brokkelt af. De laatste decennia verliezen die middenpartijen electorale steun en invloed. In die context rijst de vraag op hoe de democratische rechtsstaat op andere manieren kan worden beschermd.

Gezien de centrale plek die partijen historisch in de verdediging van de rechtstaat hebben gehad, is het logisch dat het vizier in die discussie in de eerste instantie op hen wordt gericht. Ook is het logisch dat die tanende brede naoorlogse politieke consensus over betekenis en regels van democratie gepaard gaat met een verkenning van andere rechtsstatelijke waarborgen. De vraag rijst of er geen instrumenten wenselijk zijn die garanderen dat partijen, los van de politieke verschillen, pal staan voor de democratische rechtstaat.

Naast het instrument van het partijverbod wordt daarbij verwezen naar het verplichten van een interne organisatie van politieke partijen. In het wetsvoorstel wordt een stap gezet in de richting van verdere controle over hun interne organisatie. Die organisatiestructuur moet ‘transparant’ zijn: partijen moeten duidelijkheid geven over de kandidaatstelling, statuten en andere interne procedures. Er zijn bij de Raad van State, verschillende partijen en in het maatschappelijke debat vragen of de eis van transparantie *alleen* toereikend is om het doel van een weerbare democratie naderbij te brengen. Ook in de memorie van toelichting lezen we dat de ‘regering de verwachting uitspreekt dat partijen zich intern democratisch organiseren’. Als model van democratisch organiseren kennen we in Nederland vooral de leest van de ledenpartij waarop de middenpartijen zelf ook geschoeid zijn. Moet dat dan niet de mal zijn waarin de organisatievorm van politieke partijen verplicht wordt gegoten?

Op het eerste gezicht zou zo’n stap niet heel groot zijn – en vanuit vergelijkend oogpunt ook weinig controversieel. Het Duitse voorbeeld springt direct in het oog, waarbij de interne ledendemocratie een constitutionele verplichting is. Hoewel nog steeds niet één op één constitutioneel vergelijkbaar, wijkt de Nederlandse praktijk steeds minder van het Duitse model af. Nederland heeft veel van de traditionele terughoudendheid over partijregulering de afgelopen decennia laten varen. Er zijn al verschillende formele en informele prikkels voor Nederlandse partijen om zich democratisch te organiseren: zo moeten Nederlandse partijen een vereniging zijn en leden hebben om aanspraak te kunnen maken op overheidsfinanciering.

Vanuit dit perspectief zou Nederland met de codificering van ledendemocratie slechts een kleine stap zetten op een al reeds ingeslagen weg. Een codificering die, als we de voorstanders ervan volgen, tegelijkertijd van fundamenteel belang is voor de verdediging van democratie. De aanname is immers dat leden partijen tot *democratische* partijen maken en dat zij daarom de democratische rechtstaat zullen verdedigen. Bovendien, als we het vanzelfsprekend vinden dat amateursportverenigingen en vakbonden ledenorganisaties zijn, waarom zou dat dan niet gelden voor de meest essentiële organisaties van onze democratie?

Maar ook al is die stap tot verplichting ogenschijnlijk niet groot, toch zou een wet die verder gaat dan louter de eis van transparantie verstrekkende gevolgen hebben. Enkele van die gevolgen worden in de brief van de minister reeds besproken, zoals de controleerbaarheid, maar ik zou hier er nog aantal overwegingen aan toe willen toevoegen. De verplichting tot interne democratie, volgens het model van de ledenpartij, is immers een inperking van de vrijheid van

vereniging. Een inperking daarvan kan in bijzondere gevallen gelegitimeerd zijn. Bijvoorbeeld indien zo'n beperking een, of het enige, instrument is om de democratische rechtsstaat te verdedigen. De vraag is echter of die inperking hier het doel van de weerbare democratie überhaupt dient, of misschien zelfs verder uit zicht brengt.

Ten eerste kan een ledenpartij een verdedigingslinie zijn voor democratie, maar noodzakelijk is dit niet. Het feit dat leden hun partijleiders kiezen en invloed hebben op het partijprogramma is op zichzelf nog geen garantie voor partijleiders en programma's die rechtstatelijke opvattingen uitdragen. Dit hangt immers af van de acties, standpunten en overtuigingen van die leden zelf. De gedachte dat een ledenpartij noodzakelijk, of beter, de democratie verdedigt dan een andere organisatievorm berust ook niet op historische ervaringen. Uit de geschiedenis van partijen die in Europa, bijvoorbeeld in Duitsland en België, zijn verboden blijkt dit ook: dit waren ledenpartijen maar ze zijn toch verboden, omdat hun standpunten en acties door de rechter onverenigbaar werden gevonden met de democratische rechtstaat.

Ten tweede is ook het model van de ledenpartij historisch niet onomstreden. De verplichting aan partijen zich via leden 'democratisch' te organiseren, gaat voorbij aan de constatering dat juist dat model heeft blootgestaan aan kritiek – van sociale bewegingen en politieke wetenschappers – omdat het democratisch te kort zou schieten: het zou te oligarchisch en te weinig divers zijn; te veel top-down in plaats van bottom-up werken; te weinig inspraak voor gewone leden garanderen; en de ledenschare zou vaak weinig representatief zijn voor de samenleving als geheel. Bovendien zien we dat juist het model van de ledenpartij al jarenlang in crisis verkeert. Loop je hiermee niet het risico een model in wetgeving te verankeren waarvan er signalen zijn dat het steeds minder burgers aanspreekt?

Ten derde kan een ingreep in de interne organisatie van partijen, waarbij het model van de ledenpartij wordt voorgeschreven, onvoorziene gevolgen hebben. Zij opent de weg naar verdere inperkingen van de vrijheid van vereniging, omdat de eis van 'democratische organisatie' te breed interpreteerbaar is om te handhaven. Die zal moeten worden aangevuld, of, beter, ingevuld, om duidelijk te maken welke democratieopvatting hier precies wordt aangehangen. En dit zal wellicht leiden tot steeds grotere ingrepen in de interne organisatie van partijen als het aankomt op rechten, profielen en kenmerken van de leden en de regels waarmee zij over partijprogramma en partijleiders beslissen.

Fundamenteeler behelst het voorschrijven van één organisatievorm het risico experimenten met nieuwe politieke organisatievormen te beperken. De kracht van democratie is haar openheid, de mogelijkheid om te innoveren. Democratie kan haar eigen crises bestrijden door zichzelf te vernieuwen. Dat geldt ook, misschien wel juist, voor manieren waarop burgers zich politiek organiseren. Er zijn de afgelopen jaren in Europese landen experimenten geweest met partijen die zich op een andere manier hebben georganiseerd dan volgens het klassieke ledenmodel. Maar door vast te leggen wat een 'democratisch' model van partijorganisatie is, beperk je die experimenten, terwijl experimenten met politieke organisatie wellicht beter bij nieuwe vormen van participatie aansluiten dan de ledenpartij – en zo ook een verdedigingslinie van de democratie kunnen vormen omdat ze een democratische crises kunnen adresseren.

Tot slot: net zoals pluriformiteit aan opvattingen belangrijk is voor democratie, geldt dat voor politieke organisatievormen. Transparantie over die verscheidenheid lijkt mij legitiem, omdat de organisatievorm voor kiezers een overweging kan zijn wel of niet te stemmen op een partij – en zij die organisatievorm daarvoor wel moeten kennen. Maar juist als je de redenering volgt dat kiezers zich door organisatievormen laten motiveren, zou je verscheidenheid aan organisatievormen willen koesteren, niet beperken, en is het aan kiezer, en niet de wetgever, om over die interne organisatievormen te oordelen.

Dr. Pepijn Corduwener, Universitair Hoofddocent Politieke Geschiedenis, Universiteit Utrecht