

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Alternatieven voor het ledenmodel

Het ledenmodel van partijen staat onder druk vanwege het praktische probleem van dalende ledentallen en vanwege principiële bezwaren tegen leden als 'ondemocratische tussenlaag'. In de Nederlandse en West-Europese praktijk wordt de oplossing in twee richtingen gezocht: de basis verbreden en partijen inclusiever maken of de laag van partijleden schrappen. Welk organisatiemodel de voorkeur geniet, hangt af van de vraag hoe partijen zichzelf in veranderde tijden kunnen en willen organiseren om te blijven functioneren als steunpilaren van de democratie.

door *Josje den Ridder*

De auteur is wetenschappelijk medewerker van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

DE MEESTE WEST-EUROPESE PARTIJEN ZIJN LEDENPARTIJEN.¹ Dat wil zeggen dat ze ernaar streven om burgers formeel lid te maken van hun partij en hun leden formele rechten geven om zeggenschap uit te oefenen binnen de partij.² Er is echter veel discussie over de vraag of het ledenmodel nog toekomst heeft. Zo uitte de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) het laatste decennium herhaaldelijk zijn zorgen over het functioneren van partijen.³ Partijleden zijn daarbij één van de discussiepunten. Sommigen hebben principiële bezwaren tegen politieke partijen en partijleden; ze vinden dat democratie zo direct mogelijk moet zijn, en intermediaire instituties en partijleden worden gezien als stoorzenders tussen de bevolking en de politiek.⁴ Anderen denken dat het ledenmodel niet meer noodzakelijk is: leden zijn steeds minder nodig voor de communicatie met en mobilisatie van kiezers, of voor de financiering van partijen.⁵ En dan zijn er nog de dalende ledentallen: hoewel het ledental van Nederlandse partijen in 2016

licht steeg, zijn er steeds minder mensen die zich aansluiten bij een politieke partij.⁶ Kortom, ledenpartijen mogen dan wel de regel zijn, de vraag is of het ledenmodel nog van deze tijd is.

In de Nederlandse en West-Europese praktijk wordt de oplossing voor principiële of praktische zorgen over de ledenpartij grofweg in twee richtingen gezocht. Bij de eerste blijft het ledenmodel intact, maar wordt gepoogd de basis te verbreden en partijen inclusiever te maken, zodat meer mensen kunnen meedoen en meebeslissen. De tweede oplossingsrichting is om de laag van partijleden te schrappen, waardoor een (bijna) ledenloze partij ontstaat die gevormd wordt door de partijleider of door volksvertegenwoordigers. Helemaal ledenloos zal zo'n partij dan niet zijn, maar het verschil met de ledenpartij is dat 'ledenloze' partijen er niet langer naar streven om burgers formeel lid te maken.⁷

Er zijn dus alternatieven voor de traditionele ledenpartij zoals we die in Nederland decennialang kenden. Hoeveel toekomstmuziek zit er in die alternatieven? Om de voor- en nadelen van de organisatievormen in beeld te krijgen, begin ik bij het ledenmodel.

DE VOOR- EN NADELEN VAN DE LEDENPARTIJ

Ledenpartijen komen in vele vormen en gedaanten: ze kunnen veel leden hebben of weinig; hiërarchisch of losjes georganiseerd zijn; leden kunnen er direct zeggenschap hebben over de partij, of alleen indirect, via afgevaardigden van afdelingen. In Nederlandse ledenpartijen zien we de afgelopen jaren een ontwikkeling waarin leden steeds meer directe zeggenschap krijgen binnen de partij. Leden mogen meestemmen over de lijsttrekker of partijvoorzitter, en steeds meer partijen hanteren op congressen een systeem van 'one man, one vote'.⁸

In theorie kan een ledenpartij zich uitsluitend op haar leden richten, maar dat gebeurt in de praktijk meestal niet. Niet-leden worden uitgenodigd om bijeenkomsten te bezoeken en om (online) mee te praten over beleid of verkiezingsprogramma's. Ze hebben echter geen stemrecht in de interne besluitvorming. Nadat alle input (ook van kiezers) is verzameld, is het formeel aan (een selectie van) partijleden om te beslissen over de kandidaten, de koers en de statuten.

Partijleden helpen hun partij bij het vervullen van haar democratische functies. Weliswaar zijn ze nu minder noodzakelijk dan ze aan het begin van de twintigste eeuw waren, maar leden blijven van groot belang voor de financiering van politieke partijen, houden de partijorganisatie draaiende, zijn het reservoir waaruit kandidaten worden gerekruteerd en dragen ideeën aan. Leden kunnen ook op langere termijn een positieve bijdrage

leveren. Ze dragen bij aan de inhoudelijke stabiliteit in het gedachtegoed. In tijden van grote electorale beweeglijkheid is een ledenorganisatie daarnaast een stabiele factor die zorgt dat een partij uit een electoraal dal kan klimmen en blijft voortbestaan. Denk aan het CDA: in 2012 verloor de partij sterk bij de Tweede Kamerverkiezingen, maar dankzij de grote ledenorganisatie en de aanwezigheid op lokaal en provinciaal niveau kon de partij haar organisatie toch op orde houden en was ze bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 nog steeds een factor van betekenis. Een ledenorganisatie zorgt voor de continuïteit van een partij, en door haar voortbestaan voor stabiliteit in het partijstelsel.⁹ Maar het ledenmodel kent ook nadelen en problemen. Het ledenmodel staat onder druk omdat er enerzijds principiële bezwaren zijn tegen leden als ‘ondemocratische tussenlaag’ en er anderzijds het praktische probleem is van de dalende ledentallen.

DE MULTI-SPEED MEMBERSHIP PARTY

Een eerste oplossing voor de problemen van de traditionele ledenpartij blijft dicht bij het ledenmodel, maar stelt haar besluitvorming deels open voor niet-leden. Zo ontstaat een hybride vorm die Scarrow de *multi-speed membership party* noemt.¹⁰ In deze partijvorm blijft het formele partijlidmaatschap bestaan, maar zijn er daarnaast nog andere vormen van partijpolitieke betrokkenheid met een officiële status. Zo zijn er mensen die tegen gereduceerd tarief lid zijn en minder of tijdelijke rechten hebben; er zijn ‘primary-kiezers’, die geen lid zijn van de partij, maar bij open verkiezingen of inhoudelijke referenda een klein bedrag betalen om mee te mogen stemmen; en er zijn natuurlijk mensen die de partij volgen via (sociale) media en die mogen meepraten over koers en kandidaten, maar

*Nederlandse ledenpartijen
experimenteren de laatste
jaren heel voorzichtig
met nieuwe vormen van
partijpolitieke betrokkenheid*

niet mogen stemmen. Omdat de ‘volle’ leden de statuten en reglementen van de partij opstellen, bepalen zij formeel wanneer en waarover niet-leden mogen meepraten en stemmen. Niet-leden doen dus mee, maar op uitnodiging van leden. Nederlandse ledenpartijen experimenteren de laatste

jaren heel voorzichtig met deze nieuwe vormen van partijpolitieke betrokkenheid, maar het is veel te voorbarig om te zeggen dat dit hybride partijmodel in Nederland al breed wordt omarmd.¹¹

De multi-speed membership party zou een oplossing zijn voor de daling van het aantal leden: de basis wordt immers weer groter. Het zou ook

een oplossing zijn voor vermeende selectiviteit en exclusiviteit: niet alleen de leden kunnen meedoen, maar iedereen die dat wil,¹² en er zullen dus (hopelijk) meer mensen zijn om kandidaten uit te selecteren en meer mensen die af en toe iets willen bijdragen. Daarmee zou de multi-speed membership party beter passen bij de praktijk van moderne, beweeglijke kiezers die op ad-hocbasis best iets willen doen, maar zich niet voor langere tijd aan één partij willen committeren.

Maar er zijn ook nadelen. De verbreding van de interne zeggenschap kan effect hebben op de interne organisatie van partijen en de uitkomsten van besluitvormingsprocessen.¹³ In de multi-speed membership party zal het aantal formele partijleden verder dalen, omdat voorheen passieve leden overstapten naar 'lichtere' participatievormen, waarbij ze alleen doneren en af en toe meestemmen. Dat heeft gevolgen voor de inkomsten van partijen. De achterban van een multi-speed membership party of een partij met een heel losse ledendefinitie zal minder stabiel zijn dan die van de traditionele ledenpartij. Hoeveel mensen meedoen hangt af van de populariteit van het onderwerp waarover wordt gestemd en van de grootte van de achterban op dat moment. Die grootte verandert omdat het electoraat volatiel is. Dat kan leiden tot inhoudelijke koerswijzigingen: een partij weet niet meer namens wie zij spreekt en de achterban verschilt ook steeds.¹⁴ Ook wordt het gemakkelijker om een verkiezing te 'kapen': een grote groep kiezers kan tegen betaling van een klein bedrag meedoen aan een open stemming om zo een bepaalde kandidaat te steunen, of een bepaald inhoudelijk punt door te drukken.¹⁵ Politieke tegenstanders, of kandidaten met veel middelen kunnen dit – los van de partij – organiseren. Daarna vloeien deze primarykiezers af en hebben ze geen band meer met de partij, terwijl de partij wel verder moet met de kandidaat.

DE LEDENLOZE PARTIJ

Een tweede oplossingsrichting om voorbij de problemen van of bezwaren tegen de ledenpartij te komen, is door de laag partijleden uit de partij te halen. Zo ontstaat een (bijna) ledenloze partij: een partij die er niet langer naar streeft om burgers formeel lid te maken. Er zijn twee varianten van de ledenloze partij denkbaar. De eerste is een partij die zich concentreert op (of helemaal beperkt tot) de partijleider, zoals het geval is bij de pvv in Nederland of bij het Zwitserse Lega dei Ticinesi.¹⁶ De partijleider beslist over de statuten en reglementen van de partij, over de kandidatenlijst en over de standpunten. De namens de partij verkozen politici hebben daarover feitelijk niets te zeggen.¹⁷ In de tweede variant van de ledenloze partij vormen de (namens de partij verkozen) kandidaten de partij. Dit zou een

‘parlementaire partij’ kunnen heten, met die toevoeging dat het in theorie ook mogelijk is dat regionale of lokale volksvertegenwoordigers lid zijn.¹⁸ De vertegenwoordigers beslissen gezamenlijk over statuten, kandidatenlijsten en inhoud en hebben formeel inspraak in de partij namens wie ze in een vertegenwoordigend orgaan zitten.

Zowel de ledenloze partij als de parlementaire partij is voorstelbaar in een gesloten én een open variant. In de gesloten variant beslissen de partijleider of de kandidaten zo veel mogelijk zelf – zonder input van kiezers. Dat is het model zoals we het van de pvv kennen, waarin partijleider Wilders uiteindelijk het laatste woord heeft over de kandidaten, koers en opstelling van zijn partij. Er is echter ook een open variant denkbaar, waarbij kiezers wel mogen meepraten of zelfs meebeslissen – al zal dat uiteindelijk op uitnodiging van de partijleider of kandidaten zijn.

In de gesloten variant van de ledenloze partij is er geen discussie meer over een ‘ondemocratische tussenlaag’ en geen gedoe over interne verdeeldheid of over dalende ledentallen. Wat telt is de steun van kiezers bij verkiezingen. Daar staat tegenover dat kiezers bij deze gesloten modellen geen mogelijkheid hebben om tussen verkiezingen door – op eigen initiatief – te participeren in de partijdemocratie.¹⁹ Het partijlidmaatschap als mogelijkheid om een partij van binnenuit bij te sturen, bestaat niet meer.

Voor de open variant van de ledenloze partij gelden de reeds besproken nadelen van de multi-speed membership party nog iets sterker: er is geen vaste en stabiele achterban meer, de partij bindt een wisselend en lossere netwerk van mensen aan zich. Nog sterker dan bij de multi-speed membership party fluctueren de omvang en de achtergrond van de achterban van deze netwerkpartij. Het is bovendien lastiger om na te gaan wie die achterban precies is.

Voor beide varianten van de ledenloze partij geldt dat er geen buitenparlementaire ledenorganisatie is om een beroep op te doen bij het vervullen van de democratische functies.²⁰ De ledenloze pvv laat zien dat dit geen belemmering hoeft te zijn om op langere termijn aanwezig te zijn op het electorale toneel. Van de andere kant toont het voorbeeld van de pvv ook waar een ledenloze partij kwetsbaar is. Zo is er geen pool om kandidaten uit te rekruteren, is het lastiger om opvolgingskwesties te regelen – zeker als de partij alleen maar bestaat uit de partijleider²¹ –, en is het zonder organisatie lastig om op verschillende politieke niveaus aanwezig te zijn. De partij loopt het risico te verdwijnen als er geen opvolger is of als ze in een electorale dip terechtkomt. Een ledenloze partij ontvangt geen contributies, maar zal door de afwezigheid van een buitenparlementaire organisatie meer geld nodig hebben om campagnes te organiseren, om de rekrutering van kandidaten te professionaliseren en om – in het geval van de

open variant – de interne democratie te organiseren. Een ledenloze partij is daarmee sterk afhankelijk van donaties en het werk van professionals.

KEUZE VOOR MODEL HANGT AF VAN OPVATTINGEN EN PRAKTISCHE
OVERWEGINGEN

De traditionele ledenpartij, de multi-speed membership party en de varianten van de ledenloze partij kennen dus allemaal hun voor- en nadelen. Welke het meest toekomstbestendig zal blijken te zijn, laat zich dan ook lastig voorspellen. Welk organisatiemodel partijen zelf zullen prefereren, hangt van een drietal zaken af.

In de eerste plaats van de standpunten van de partij. Want zoals Scarrow zegt: organisatorische keuzes zijn ideologische producten.²² Is een partij voorstander van de representatieve partijdemocratie of ziet zij liever een zo direct mogelijke democratie zonder intermediaire organisaties en tussenlagen? Hoe belangrijk is het dat burgers kunnen participeren in de partijdemocratie? Voor wie en waarom is de partij er eigenlijk? Richt zij zich op een specifieke achterban of eerder op een zo breed mogelijk publiek?

In de tweede plaats kan de voorkeur voor een model zijn ingegeven uit praktische overwegingen: met welk type organisatie kan een partij haar doelen het best verwezenlijken? Hoe kan de kandidaatstelling het best geregeld zijn? Hoe aggregeert en articuleert ze de wensen en verlangens van de achterban? Hoe financiert en organiseert ze verkiezingscampagnes?

In de derde plaats speelt bestaande wet- en regelgeving een belangrijke rol bij de keuze voor een partijmodel (en voor de overlevingskansen van een model). In Duitsland is in de grondwet vastgelegd dat partijen intern

*Een ledenloze partij zoals
de pvv is in Duitsland
ondenkbaar*

democratisch moeten zijn. Een ledenloze partij zoals de pvv is daar ondenkbaar. In Nederland is de wetgeving soepeler. De kieswet schrijft voor dat politieke partijen die onder hun eigen naam willen meedoen aan verkiezingen, vereni-

gingen moeten zijn. Om in aanmerking te komen voor overheidssubsidie moet een partij daarnaast minimaal duizend leden hebben die jaarlijks minimaal twaalf euro contributie betalen en bewust lid zijn geworden.²³ Dat maakt vooralsnog de keuze voor een ledenmodel met betalende leden voor veel Nederlandse partijen te prefereren. Zonder overheidssubsidie zijn ze immers volledig afhankelijk van donaties of opdrachten van volksvertegenwoordigers.

De manier waarop partijen zich organiseren is overigens niet alleen van belang voor die partijen zelf. Het is ook van invloed op het functioneren van de representatieve democratie als geheel.²⁴ Afhankelijk van het gekozen model zouden partijen meer een ad-hockarakter kunnen krijgen, minder vaak een verbinding kunnen maken tussen politieke niveaus, de partijleider zou een (nog) centralere plaats kunnen innemen en burgers zouden formeel geen invloed kunnen uitoefenen op de ‘hoeders’ van de democratie.²⁵ Uiteindelijk is een vraag voor ons allemaal hoe wenselijk we dat vinden en hoe we zouden willen dat de representatieve (partijen)democratie wordt vormgegeven.

Noten

- 1 Deze bijdrage is een bewerking van: Josje den Ridder, ‘Een linkse ledenpartij. Moeilijk, misbaar of beide?’, *Socialisme en Democratie* 75 (2015), nr. 2, pp. 92-101.
- 2 Susan E. Scarrow, *Parties and their members. Organizing for victory in Britain and Germany*. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 19-20.
- 3 Zie Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*. Den Haag: Rob, 1998; Raad voor het openbaar bestuur, *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*. Den Haag: Rob, 2009; Sarah L. de Lange, Monique Leyenaar en Pieter de Jong (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig?* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur, 2014.
- 4 Vgl. Josje den Ridder, *Schakels of obstakels? Nederlandse politieke partijen en de eensgezindheid, verdeeldheid en representativiteit van partijleden* (proefschrift Universiteit Leiden). Leiden: Universiteit Leiden, 2014a, pp. 21-22.
- 5 Zie o.a. Scarrow 1996, p. 1.
- 6 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, ‘Gezamenlijk leden-tal Nederlandse politieke partijen stijgt licht’ (persbericht), Groningen: DNPP, 8 februari 2017; Ingrid van Biezen, Peter Mair en Thomas Poguntke, ‘Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe’, *European Journal of Political Research* 51 (2012), nr. 1, pp. 24-56.
- 7 Zie Oscar Mazzoleni en Gerrit Voerman, ‘Memberless parties. Beyond the business-firm party model?’, *Party Politics* (2016), nr. 3, pp. 1-10.
- 8 Paul Lucardie en Gerrit Voerman, ‘Democratie binnen partijen’, in: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, 2011, pp. 185-201.
- 9 Zie Den Ridder 2014a, pp. 284-286.
- 10 Susan E. Scarrow, *Beyond party members. Changing approaches to partisan mobilization*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- 11 Zie Joop van Holsteyn, Ruud Koole en Josje den Ridder (2014). *Party membership 2.0 and the changing model of party organization. Impressions from the Dutch case* (paper gepresenteerd op de ECPR Joint Sessions of Workshops, 10-15 april 2014). Salamanca: ECPR.
- 12 Er is ook nog een tussenvorm mogelijk, namelijk dat niet-leden mogen meedoen op voorwaarde dat zij aangeven de beginselen van de partij te steunen.
- 13 Scarrow 2015, pp. 206 e.v.; en Gerrit Voerman, ‘Kandidaatstelling op landelijk niveau’, in: De Lange, Leyenaar en De Jong 2014, pp. 45-62, aldaar pp. 55-56.
- 14 Josje den Ridder, ‘Politieke (leden) partijen’, in: Hanneke Posthumus, Josje den Ridder en Joep de Hart (red.), *Verenigd in verandering. Grote maatschappelijke organisaties en ontwikkelingen in*

- de Nederlandse civil society*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014b, pp. 89-114, aldaar p. 110.
- 15 Overigens ligt het probleem van ‘kapen’ ook bij intern democratische ledenpartijen op de loer, maar het gevaar is daar geringer.
- 16 Mazzoleni en Voerman 2016, p. 6.
- 17 Dit model lijkt sterk op wat Hopkin en Paolucci de *business-firm party* noemen: een partij waarin één leider dominant is (vaak een carrièregeoriënteerde entrepreneur) die gefinancierd wordt uit de private sector, een kleine buitenparlementaire organisatie heeft en andere organisaties inhuurt om campagnes te voeren. Zie Jonathan Hopkin en Caterina Paolucci, ‘The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy’, *European Journal of Political Research* 35 (1999), nr. 3, pp. 307-339.
- 18 Met dank aan Ruud Koole voor het suggereren van deze term.
- 19 Vgl. Ruud Koole, ‘De toekomst van democratische ledenpartijen’, *Socialisme en democratie* 57-58 (2000-2001), nrs. 12-1, pp. 588-599, aldaar p. 588.
- 20 Zie Hopkin en Paolucci 1999.
- 21 Zie Koen Vossen, *Rondom Wilders. Portret van de pvv*. Amsterdam: Boom, 2013, p. 221.
- 22 Scarrow 2015, p. 20.
- 23 Den Ridder 2014a, pp. 14-15.
- 24 Ingrid van Biezen, *How political parties shape democracy. Perspectives from democratic theory*. Irvine: Center for the Study of Democracy, 2004.
- 25 Den Ridder 2014a, p. 286.