

University of Groningen

Geef politieke partijen de ruimte. De Wpp over de interne organisatie van de politieke partij

Voerman, Gerrit; van Leunen, Sebastiaan

Published in:

Wie regelt, beperkt? De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Voerman, G., & van Leunen, S. (2023). Geef politieke partijen de ruimte. De Wpp over de interne organisatie van de politieke partij. In G. Voerman, G. Karapetian, & S. Maasbommel (editors), *Wie regelt, beperkt? De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme* (blz. 21-34). (Montesquieu-reeks; Vol. 22). Montesquieu Instituut.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Geef politieke partijen de ruimte

De Wpp over de interne organisatie van de politieke partij

Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen

Inleiding

Tot een van de kortste van de twaalf hoofdstukken van de ontwerp-Wet op de politieke partijen (Wpp) behoort dat over de interne organisatie van de politieke partijen. Hoofdstuk 2 telt slechts twee artikelen: artikel 10 ziet op de openbaarmakingsplicht van de partijen en artikel 11 bepaalt dat die plicht ook van toepassing is op politieke verenigingen (die hier verder buiten beschouwing blijven).¹ In deze bijdrage zal eerst worden ingegaan op de transparantieregels die de ontwerp-Wpp aan de partijen stelt. De conclusie zal luiden dat die niet zoveel om het lijf hebben, ook omdat de wetgever zich verre heeft gehouden van nadere bepalingen inzake de organisatiestructuur van de partijen – in lijn met de vermeende non-interventionistische traditie die de Nederlandse overheid op dit vlak kenmerkt (zie ook de inleiding van deze bundel).

Wat betreft de regulering van de interne partijorganisatie is hiermee echter nog niet het hele verhaal verteld want al veel eerder, in de in 1989 geheel herziene Kieswet en in de in 1999 aangenomen Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp), heeft de wetgever behoorlijk ingegrepen in de organisatievrijheid van de partijen. Dat gebeurde – zoals hieronder zal blijken – op indirecte en ondoordachte wijze, maar de gevolgen waren niettemin aanzienlijk. Teneinde onder hun eigen naam te kunnen deelnemen aan de verkiezingen en om in aanmerking te komen voor overheidssubsidie dienen politieke partijen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid te zijn en – voor wat dat laatste betreft – minstens 1.000 betalende leden te tellen. Daarmee wordt duidelijk dat de wetgever als ideaal een ledenpartij met een intern-democratische structuur voor ogen heeft. Partijen mogen daarvan afwijken, maar dan

¹ Ook hoofdstuk 11 over het partijverbod telt slechts twee artikelen. Zie voor de ‘politieke verenigingen’ de inleiding van deze bundel.

lopen ze substantiële bonussen mis (de naamsvermelding op het stembiljet en/of subsidie). In deze bijdrage wordt aangegeven hoe deze vereisten destijds *en passant* – maar vanzelfsprekend wel met instemming van de Tweede en Eerste Kamer – onderdeel zijn geworden van de wetgeving ten aanzien van de politieke partijen en daardoor nu ook deel uitmaken van de ontwerp-Wpp. Na de vraag of partijen wel intern-democratisch zouden moeten zijn, volgt tot slot een pleidooi om hen zo veel mogelijk ruimte te bieden om hun interne organisatie naar eigen goeddunken in te richten, en om daarover in ieder geval een principiële parlementaire debat te voeren.²

Artikel 10 ontwerp-Wpp

Het is opmerkelijk dat wat betreft de interne organisatie van de partijen er in de ontwerp-Wpp eigenlijk niets verandert. Het kabinet wilde kennelijk zijn vingers aan dit heikele onderwerp niet branden door de partijen expliciet een democratische structuur voor te schrijven die verder gaat dan de eisen die boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) aan hen als vereniging stelt. Het kabinet meent dat gezien de onafhankelijke positie van de partijen in de parlementaire democratie, zij de vrijheid behoren te hebben ‘om hun interne organisatie in hoge mate naar eigen inzicht in te richten’.³ De voorgestelde regelgeving gaat niet verder dan dat partijen transparant moeten zijn over hun interne organisatie door op hun website onder meer de (actuele) procedures te publiceren die gelden voor de verkiezing van de leden van het partijbestuur en voor de kandidaatstelling voor de vertegenwoordigende organen.⁴ Het kabinet veronderstelt dat dit hun democratische legitimatie zal versterken, doordat leden en kiezers zich zo een mening kunnen vormen over inrichting van de partijen.⁵ Veel verandert er zo voor de partijen niet;

² Deze bijdrage is mede gebaseerd op G. Voerman, ‘Geef politieke partijen de ruimte’, in: S. Hardt e.a. (red.), *(L)aw Matters. Blogs and Essays in Honour of Prof.Dr. Aalt Willem Heringa* (Maastricht 2022), 145-150, 146.

³ Concept-memorie van toelichting op de Wet op de politieke partijen (concept-mvt Wpp), 22 december 2022, 13.

⁴ Deze transparantieverplichting geldt ook voor de benoemingsprocedure van de bestuursleden van ‘de neveninstellingen, de aan de partij gelieerde rechtspersonen die geen neveninstellingen zijn en de overige organen die geen afdelingen zijn’. Concept-mvt Wpp, 46.

⁵ Idem, 13.

vrijwel allemaal zetten ze hun statuten en huishoudelijk reglement al op hun website.

Het kabinet heeft in de ontwerp-Wpp niet alleen vastgehouden aan de verenigingseis, maar ook aan het minimumaantal van 1.000 leden; het acht het belangrijk dat ‘partijen ledenorganisaties zijn die een brede basis in de samenleving hebben, ook al is dit niet wettelijk voorgeschreven.’⁶ Deze kwalitatieve en kwantitatieve vereisten bepalen in hoge mate de organisatie van partijen en kunnen beide als een majeure inbreuk op de non-interventionistische traditie worden gezien. In de Staten-Generaal is er destijds echter nooit een principiële discussie over gevoerd.

Kieswet 1989: verenigingsvereiste

Fundamenteel uitgangspunt in de ontwerp-Wpp is de verenigingseis – een idee uit de koker van de ambtenarij. Bij de algehele herziening van de Kieswet in 1989 werd bepaald dat partijen een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid moeten zijn wanneer zij voor de Tweede Kamerverkiezingen hun partijnaam bij de Kiesraad willen registreren (naast de betaling van een waarborgsom). Alleen dan wordt de naam van de partij (of de afkorting daarvan) boven haar kandidatenlijst op het stembiljet vermeld.⁷ Een partij kan weliswaar zonder registratie van haar ‘aanduiding’ aan de verkiezingen meedoen, maar dan ontbreekt haar naam op het stembiljet en staat er boven de kandidatenlijst alleen het lijstnummer (de zogeheten ‘blanco lijst’). Daar zitten vanzelfsprekend weinig partijen op te wachten; zij zullen dus kiezen voor de juridische vorm van de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. De verenigingseis heeft echter behoorlijke gevolgen voor de interne organisatie van de partijen: zij moeten dientengevolge voldoen aan een minimumeis van democratie (zoals dat het bestuur wordt benoemd door de algemene vergadering bestaande uit leden met vergader- en stemrecht). Dat betekent bijvoorbeeld dat ‘een strikt hiërarchisch georganiseerde politieke

⁶ Idem, 47.

⁷ Deze formele eis geldt bij alle verkiezingen; alleen bij de waterschapsverkiezingen kunnen partijen zich ook als stichting registreren.

organisatie zich niet verdraagt met het materiële verenigingsrecht uit het BW'.⁸

Opmerkelijk is dat aan deze verstrekkende wijziging in de registratieprocedure in 1989 geen principiële redenen ten grondslag lagen, maar uitsluitend 'praktische problemen'.⁹ De Kiesraad had het naar eigen zeggen te druk met lichtvaardige registratieverzoeken van 'niet-serieuze' partijen waarvan het 'twijfelachtig is, of zij enige aanhang bezitten'.¹⁰ Buiten de in 1956 aangepaste Kieswet om stelde de Kiesraad aan registratieverzoeken daarom 'tamelijk vergaande eisen' om het kaf van het koren te scheiden.¹¹ Door op eigen initiatief eisen te stellen aan aanvragers (wat wel als 'pseudowetgeving' is aangeduid¹²) raakte de Kiesraad overbelast, maar hij voerde vervolgens deze drukte aan als reden om voortaan de verenigingseis te stellen – zodat uitsluitend 'serieuze politieke groeperingen' aan de verkiezingen zouden meedoen.

De Kiesraad had nota bene zelf het wetsontwerp (en de memorie van toelichting) opgesteld, dat vervolgens vrijwel ongewijzigd door de Staten-Generaal werd aangenomen.¹³ De Tweede Kamerfracties lieten zich nauwelijks in principiële zin over deze verenigingseis uit, of over de consequenties

⁸ D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling en J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht* (derde druk, Deventer, 2012), 130-133 (citaat op p. 131). De auteurs wijzen op een uitspraak van de Raad van State in 2000 dat reeds geregistreerde partijen de mogelijkheid hebben van rechtsvorm te veranderen zonder dat de registratie daarmee vervalt. In 2007 adviseerde de Kiesraad om deze lacune in de Kieswet te dichtten. Zie Kiesraad, *Spontaan advies over de registratie van politieke groeperingen*, 28 juni 2007, 10-11.

⁹ N. van Driel en R. de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam, 2014), 50.

¹⁰ *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 3, 29.

¹¹ Van Driel en De Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, 49-50.

¹² J.A.O. Eskes, 'Volledige rechtsbevoegdheid voor politieke partijen?', in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur* 7 (1981), nr. 19, 482-485, 483; zie ook idem, 'Effecten van partijaamswetgeving', in: *Nederlands Juristenblad* 2008/1074, nr. 22, 1350-1352.

¹³ R. de Jong, 'De Kiesraad 1917-2017. Honderd jaar (on)afhankelijk opereren tussen ministerie en politiek', in: *Honderd jaar Kiesraad 1917-2017* (Den Haag, 2016), 12-58, 43-44.

daarvan – misschien omdat alle aan hen verbonden partijen daaraan volde- den.¹⁴ Alleen de SGP-fractie uitte fundamentele kritiek: zij zag in de eis ‘een nodeloze beperking van de vrijheid van deze groeperingen, niet het minst door de dwingend rechtelijke eisen, die de wet aan deze rechtsvorm stelt’.¹⁵ Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken De Graaff-Nauta vond dat overdreven; ‘de in het wetsvoorstel opgenomen herziene regeling voor naamsregistratie heeft door haar specifieke doelstelling een geheel ander karakter dan een publiekrechtelijke regeling voor de interne organisatie en het functioneren van politieke partijen’.¹⁶

Toch was dat wel het geval: de bijzondere regeling kwam wel degelijk neer op een publiekrechtelijke regeling met betrekking tot het interne functioneren van de partijen. De staatsrechtjurist Eskes was de eerste die dat inzag. Met de bewering van de staatssecretaris dat er geen sprake was van partijre- gulering, was hij het grondig oneens. Hij had weinig op met de ‘vederlichte, hoofdzakelijk praktische argumenten’, die in het niet zouden vallen bij de ‘loodzware, principiële bezwaren’ en meende dat de herziening van de Kieswet had geleid tot een ‘feitelijke korting op de organisatievrijheid van partijen’. Aangezien verkiezingsdeelname cruciaal is voor partijen, zou immers praktisch geen van hen zich aan de verenigingseis willen onttrek- ken. ‘Aldus wordt op een onverwachte en bovendien allerminst geëigende plaats op een haast terloopse wijze een stuk *partijwetgeving* voorgescho- teld’, aldus Eskes. Politieke partijen zouden ‘door deze op het eerste gezicht onschuldige eis beslist kwetsbaarder [...] worden voor enigerlei vorm van interventie van de zijde van dezelfde overheid, die zij hebben te controle- ren’.¹⁷

¹⁴ Overigens sprak ook de Raad van State zich in zijn advies hierover niet uit; zie *Kamerstukken II* 1987/88, 20264 A.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1988/89, 20264, nr. 14, 17. De D66-fractie sprak van een ‘sterk regulerend voorstel’ maar liet het daar verder bij, evenals de CDA-fractie, die in de te stellen eisen ‘een stap naar regelgeving ten aanzien van de politieke partijen’ zag; zie *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 7, 22-24.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1988/89, 20264, nr. 18, 24 en 21.

¹⁷ J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch- historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988* (Zwolle, 1988), 427-428; cursivering in het citaat door Eskes.

Wet subsidiëring politieke partijen 1999: 1.000 leden-vereiste

Nadat de verenigingseis door toedoen van de Kiesraad in 1989 in de Kieswet was opgenomen, werd die bepaling vervolgens via die wet ook het uitgangspunt in de in 1999 in werking getreden Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp). Sinds 1970 ontvingen nevenorganisaties van de partijen (zoals wetenschappelijke bureaus en jongerenorganisaties) overheidssubsidie. Van directe subsidiëring van politieke partijen werd afgezien omdat dat hun onafhankelijke positie zou schaden. Tegen de achtergrond van dalende leden-tallen en teruglopende contributie-inkomsten ging het eerste kabinet-Kok evenwel over tot rechtstreekse subsidiëring. Daarvoor was het nodig de politieke partij te omschrijven, waarvoor werd aangeknoopt bij de Kieswet. De Wsp beschouwde de partij als ‘een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G 1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer’. Hiermee werd voor het eerst het begrip ‘politieke partij’ in een wet gedefinieerd.¹⁸

Zo werd de verenigingseis, die de Kiesraad geheel uit eigenbelang in de Kieswet had opgenomen, tien jaar later in de Wsp verankerd als grondslag voor de subsidieverlening.¹⁹ Daar kwam echter nog een voorwaarde bij. Om voor subsidie in aanmerking te komen ‘dient de politieke partij te beschikken over een minimaal aantal betalende leden’, aldus de memorie van toelichting. De onderbouwing was nogal summier: ‘Deze bepaling dient ter voorkoming van een zogenoemde “lege hulsconstructie”.’ Het kabinet wilde tegengaan dat ‘partijen die weinig meer inhouden dan een aan een kamerfractie gelieerde lege huls zonder enige binding met de samenleving, in aanmerking komen voor subsidiëring’. Het minimumaantal leden werd op 1.000 gesteld. ‘Daarbij is uitgegaan van de gedachte dat tenminste 1.000 leden nodig zijn om een minimale partijorganisatie in stand te kunnen houden’.²⁰ Die leden moesten jaarlijks minstens 25 gulden (later twaalf euro) aan contributie betalen. Bij de wijziging van de Wsp in 2005 werd daaraan toegevoegd: ‘met vergader- en stemrechten in de vereniging’ – om aan te

¹⁸ L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen, 2008), 138.

¹⁹ Eskes, ‘Effecten van partijnaamswetgeving’.

²⁰ *Kamerstukken II 1997/98, 25704, nr. 3, 7.*

geven dat het om een volwaardig, ‘daadwerkelijk’ lidmaatschap moest gaan, want de Wspp ‘is gebaseerd op de gedachte dat politieke partijen meer zijn dan kiesverenigingen gericht op het opstellen van kandidatenlijsten’.²¹ Verder werd bij die aanpassing naast het aantal Kamerzetels het ledental als grondslag voor de subsidietoekenning geïntroduceerd. Door ledengroei te stimuleren, hoopte het tweede kabinet-Balkenende het maatschappelijk draagvlak van de partijen te verbreden.

De 1.000 leden-eis betekende de tweede forse inbreuk in het traditionele non-interventionisme van de Nederlandse wetgever. Eerder was in de Kieswet de verenigingseis zuiver formeel opgevat; partijen die voor deze rechtsvorm kozen konden bijvoorbeeld ook door één rechtspersoon en één natuurlijke persoon worden opgericht – zoals Wilders in 2006 zou doen met de PVV. Met het minimum van 1.000 leden kwam er zoals al vermeld een inhoudelijke eis aan de partij als vereniging bij.²² Waar dit minimumaantal vandaan kwam is volstrekt onduidelijk.²³ Het kwam tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel überhaupt niet ter sprake – wellicht omdat alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen met hun ledental ruim boven het minimum zaten.²⁴ De Raad van State maakte er in zijn advies ook geen punt van.²⁵

Later werden er echter wel degelijk vraagtekens bij gezet. In 2002 merkte de VVD-fractie in de Eerste Kamer op dat partijen die ledenwerving niet belangrijk vinden ‘toch in aanmerking moeten komen voor die subsidie’. Subsidievoorwaarden als het 1.000 leden-vereiste zouden ‘belemmerend

²¹ Wet van 30 juni 2005 tot wijziging van de Wspp, in: *Staatsblad*, 2005, nr. 373, 1; zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29869, nr. 3, 9-10.

²² Kiesraad, *Advies passief kiesrecht*, 21 januari 2011, 7.

²³ Het kan zijn dat dat het aantal is overgenomen uit de van 1981 daterende regeling voor politieke jongerenorganisaties, die hun subsidie toekende als zij in ten minste vijf provincies minimaal 1.000 leden zouden hebben. Zie Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 87-90.

²⁴ Een probleem vormde de in de Eerste Kamer zitting hebbende ‘groepering Bierman’, de latere Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) – een federatief verband van enkele provinciale partijen (in 2020 is de naam veranderd in Onafhankelijke Politiek Nederland – OPNL). Zie Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 140-143.

²⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, A.

kunnen zijn voor het laten groeien van nieuwe politieke initiatieven'.²⁶ De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) stelde in april 2009 het ledenvereiste eveneens ter discussie – in de aanloop naar de Wet financiering politieke partijen (Wfpp), die naast de subsidiëring van de partijen nadere regels stelt aan de openbaarmaking van hun overige inkomsten.²⁷ Het vierde kabinet-Balkenende overwoog zelfs om de 1.000-ledeneis te schrappen: minister Ter Horst van BZK meende dat dit 'politieke bewegingen die geen leden hebben benadeelt, omdat zij überhaupt niet in aanmerking komen voor subsidie'.²⁸ Het eerste kabinet-Rutte daarentegen hechtte eraan 'dat politieke partijen ledenorganisaties zijn die een brede basis in de samenleving hebben die zich niet alleen uit in het verwerven van zetels'.²⁹ Bij de parlementaire behandeling van de ontwerp-Wfpp in 2012 kritiseerden de PVV, de PvdD en GroenLinks de ledengrens. Laatstgenoemde fractie wees erop dat de 'minder geformaliseerde verschijningsvormen, waarbij een politieke partij niet als ledenorganisatie, maar als beweging wordt georganiseerd' dan niet in aanmerking komen voor subsidie.³⁰ Minister Spies van BZK was echter onverbiddelijk: de ledeneis was destijds in de Wspp opgenomen 'vanwege de gedachte dat je met 1.000 leden een redelijk robuuste basis hebt die ook een partijorganisatie mogelijk maakt'.³¹ De commissie-Veling, die in 2018 de Wfpp evalueerde, pleitte eveneens voor afschaffing van de 1.000 leden-eis. Hoewel zij de maatschappelijke binding van politieke partijen van belang achtte, meende zij dat het oneigenlijk is om bij toekenning van subsidie dergelijke organisatorische eisen te stellen, aangezien die niet voortvloeien uit bestaande wetgeving over de partijen.³²

Het ideaal van de intern-democratische ledenpartij

Anders dan bij de Kieswetherzienting van 1989 toonde de Raad van State zich zo'n tien jaar later bij de voorbereiding van de Wspp in navolging van

²⁶ *Handelingen I* 2001/02, nr. 29, 1431.

²⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Democratie vereist partijdigheid. Politieke functies en formaties in beweging* (Den Haag, 2009), 49, 53-54 en 64.

²⁸ *Handelingen II* 2009/10, nr. 30, 2765.

²⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32634, nr. 6, 5.

³⁰ *Handelingen II* 2011/12, nr. 46, item 7, 28.

³¹ *Idem*, 59.

³² Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018), 44.

Eskes wél bezorgd over het verenigingsvereiste. De Raad meende dat daarmee ‘de tot dusver vrije organisatievorm van de politieke vertegenwoordiging in feite verdwijnt [...]’. Wat de interne organisatie van de politieke partijen betreft zal het verenigingsrecht van dominante betekenis worden’.³³ Minister van BZK Dijkstal maakte zich nogal makkelijk van deze fundamentele kritiek af, maar de Raad van State kreeg wel degelijk gelijk. De verenigingseis zou de grondslag gaan vormen voor de opvatting van de achtereenvolgende kabinetten-Balkenende en -Rutte dat de partijen principieel een democratische structuur dienen te hebben – wat dus veel verder ging de ‘specifieke doelstelling’ waarover staatssecretaris De Graaff-Nauta het destijds had. Zo verklaarde minister Ter Horst van BZK in 2009 ‘dat het gemeenschapsgeld dat wij geven, bedoeld is voor een democratische orde binnen een politieke partij’.³⁴ Het eerste kabinet-Rutte hechtte er nadrukkelijk aan ‘dat politieke partijen ledenorganisaties zijn die een interne partijdemocratie kennen’, aldus de memorie van toelichting bij de ontwerp-Wfpp.³⁵ Partijleden zouden ‘reële invloed’ moeten kunnen uitoefenen op de inhoud van het partijprogramma, de samenstelling van het partijbestuur en van de kandidatenlijsten voor verkiezingen, maar de overheid diende dat niet dwingend voor te schrijven; de werking van het burgerlijk recht was voldoende. ‘Argument daarvoor is dat de partijen zoveel mogelijk vrijheid moet worden gelaten, ook waar het de interne organisatie betreft’.³⁶ Dit ideaal van de intern-democratische ledenpartij keerde eind 2022 vrijwel letterlijk terug in de concept-memorie van toelichting bij het Wpp-ontwerp.³⁷ En daarbij horen vanzelfsprekend minstens 1.000 leden. Uitsluitend via de sociale media met de achterban contact onderhouden acht het vierde kabinet-

³³ De Raad van State stelde verder dat het wetsontwerp ‘niet zal mogen leiden tot verdergaande inhoudelijke bemoeienis met de politieke partijen’. *Kamerstukken II 1997/98, 25704, A, 1-2.*

³⁴ Ze leek daarbij vooral het ledental van de partijen voor ogen te hebben; *Handelingen II 2009/10, nr. 30, 2765.*

³⁵ Terwijl het verenigingsvereiste voor het eerste kabinet-Rutte heilig was, trok opmerkelijk genoeg de Kiesraad zijn handen ervan af. Bij de registratie van partijen was de verenigingseis ‘vanuit verkiezingstechnisch oogpunt’ niet meer nodig; volstaan kon worden met de eis van volledige rechtsbevoegdheid. Dat laatste ‘verzekert dat de groepering een duidelijke inrichting en structuur kent’. Zie Kiesraad, *Advies passief kiesrecht*, 21 januari 2011, 6-7.

³⁶ *Kamerstukken II 2010/11, 32752, nr. 3, 6; Kamerstukken II 2010/11, 32634, nr. 6, 4.*

³⁷ Concept-mvt Wpp, 47.

Rutte onvoldoende; ‘maatschappelijke verbondenheid en draagvlak van politieke partijen komt tot uitdrukking door een breed partijlidmaatschap’.³⁸

Is interne democratie noodzakelijk?

Voor een intern-democratische ledenpartij valt veel te zeggen.³⁹ Leden betalen contributie en maken het een partij makkelijker haar functies te vervullen, zoals de rekrutering van kandidaten voor vertegenwoordigende organen, het opstellen van het verkiezingsprogramma en de mobilisatie van de kiezer. Zo dragen zij bij aan de organisatorische continuïteit en de legitimiteit van de partij en daarmee van het partijstelsel.⁴⁰ Ongetwijfeld mede vanwege deze nuttige functies stimuleert de wetgever dit partijmodel, met het verenigings- en 1.000 leden-vereiste. De vraag is echter *waarom* een politieke partij per se intern democratisch zou moeten zijn. Het kabinet stelt in de concept-memorie van toelichting bij de ontwerp-Wpp zonder nadere uitleg: vanwege de sleutelrol die partijen in de democratie spelen.⁴¹ De jurist Yigal Mersel kiest voor een perspectief vanuit de burger: ‘If individuals have a right to equality and liberty in a democracy, they must also have these rights within the bodies that enable them to participate in that democracy’.⁴²

Beide argumenten overtuigen echter niet, omdat de vrijheid van vereniging buiten beschouwing blijft. Bij vrijheid van organisatie (het recht om een

³⁸ Idem, 48.

³⁹ Dit deel is deels gebaseerd op G. Voerman, ‘Tekortschietende representatie? Over politieke partijen’, in: A.W. Heringa en J. Schinkelshoek (red.), *Groot onderhoud of kruimelwerk. Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel* (Den Haag, 2019), 75-87.

⁴⁰ Zie verder G. Voerman en W. van Schuur, ‘De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)’, in: R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie door-gelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden, 2011), 203-220.

⁴¹ Concept-mvt Wpp, 13. De staatsrechtjurist Trapman lijkt hieraan een nadere invulling te geven: volgens hem betekent ‘de noodzakelijke democratische functie van partijen... dat ook de partijen zelf aan democratische uitgangspunten moeten voldoen’. Dat houdt onder meer in dat partijleden invloed moeten kunnen uitoefenen op de kandidaatstelling voor de volksvertegenwoordiging. Zie L. Trapman, ‘De Wet op de politieke partijen. Een eerste blik’, in: *Nederlands Juristenblad*, 10 februari 2023, nr. 6, 428-435, 431-432.

⁴² Y. Mersel, ‘The dissolution of political parties. The problem of internal democracy’, in: *International Journal of Constitutional Law* 4 (2006), nr. 1, 84-113, 96, zie ook 87.

partij op te richten), kan de organisatievrijheid (het recht om een partij naar eigen voorkeur in te richten) zo ruim mogelijk zijn. Wanneer iemand zich op programmatische gronden wil aansluiten bij een partij maar dat niet doet vanwege haar niet-democratische structuur, dan moet het formeel mogelijk zijn om zelf een intern-democratisch pendant met dezelfde politieke signatuur te stichten. Die mogelijkheid is in Nederland wettelijk gewaarborgd. Het kan dan ook aan de partijen zelf worden overgelaten hoe democratisch, hiërarchisch of centralistisch zij hun organisatie willen opzetten, zoals de staatscommissie-Teulings/Donner in 1958 ook al meende (zie de inleiding van deze bundel).⁴³ Meer recentelijk, in 2007, kwam de Raad van State tot een vergelijkbaar standpunt: hij achtte mede gezien de bestaande vrijheid van organisatie ‘maatregelen die een politieke partij beperken in haar vrijheden en rechten slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd’.⁴⁴

In de wetenschap resoneren deze opvattingen ook. ‘Bij een grote politieke oriëntatievrijheid hoort een ruime mate van organisatievrijheid’, aldus de staatsrechtjurist Elzinga.⁴⁵ ‘De wegen welke de in de bevolking levende gedachten via de verkiezingen leiden naar de vertegenwoordigende lichamen dienen zo vrij mogelijk te blijven van door de wet opgeworpen barrières’, zo meende Eskes.⁴⁶ Hiermee zij overigens geenszins ontkend dat ledenpartijen van waarde zijn. Zij vervullen zonder meer nuttige functies in de vertegenwoordigende democratie, zoals hierboven al is aangegeven. Die waardering betekent echter niet dat democratische ledenpartijen formeel tot

⁴³ *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en de wettelijke regeling der politieke partijen* (Den Haag, 1958), 44.

⁴⁴ Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493. Het betrof de weigering van de SGP om vrouwen te kandideren. Overigens kende die zaak tevens een civiele procedure, waarin de Hoge Raad het juist ‘onaanvaardbaar’ achtte ‘dat een politieke groepering bij het samenstellen van de kandidatenlijst in strijd handelt met een grondrecht dat de kiesrechten van alle burgers waarborgt’. Hoge Raad, 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wees de klacht van de SGP daarover af. EHRM 10 juli 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX7343.

⁴⁵ D.J. Elzinga, ‘Moet een politieke partij leden hebben?’, in: *Socialisme en democratie* 65 (2008), nr. 5, 57-58.

⁴⁶ Eskes, ‘Volledige rechtsbevoegdheid voor politieke partijen?’, 482-485. Zie ook idem, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland*, 425-428; en Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 191.

norm zouden moeten worden verheven.⁴⁷ Dat een partij rechtspersoonlijkheid heeft ligt wel voor de hand (bijvoorbeeld vanwege de subsidieverstrekking), maar de keuze van specifieke rechtsvorm zou vrij dienen te zijn. In zijn in maart 2023 verschenen advies over de ontwerp-Wpp blijkt ook de Kiesraad van mening te zijn dat de verenigingseis geschrapt dient te worden: ‘Wij menen dat deelnemers aan het verkiezingsproces zoveel mogelijk organisatievrijheid verdienen.’ Om diezelfde reden wil de Kiesraad eveneens af van de 1.000 leden-eis in de subsidievoorwaarden.⁴⁸

Bij deze principiële kanttekeningen laten zich enkele praktische argumenten voegen. Regulering van de structuur van de partijen kan hen in hun organisatorische ontwikkeling remmen en het voor hen moeilijker maken zich in aan veranderende omstandigheden aan te passen.⁴⁹ Zo is het onder het strafre regime van het *Parteiengesetz* in Duitsland niet mogelijk om zoals in Italië en Frankrijk *open primaries* te houden, waarbij sympathisanten van een partij kunnen meedoen aan de verkiezing van de lijsttrekker. Ook een partij als de PVV, met als leden één natuurlijke en één rechtspersoon, is in Duitsland wettelijk uitgesloten.⁵⁰ Om mogelijke organisatorische stagnatie te

⁴⁷ Zie ook de ROB, die weliswaar van mening is dat politieke partijen ledenorganisaties dienen te zijn, maar dat dit ‘nog niet (wil) zeggen dat zij zich per definitie als *vereniging* moeten organiseren’. Ook meent de ROB dat overheidssubsidie voor partijen niet afhankelijk dient te zijn van hun formele interne organisatie; zie idem, *Democratie vereist partijdigheid*, 64. Hieraan kan worden toegevoegd dat een formeel ledenminimum om voor overheidssubsidie in aanmerking te komen unfair is tegenover de PVV, die ook zonder leden net als andere partijen kosten maakt ten behoeve van haar representatiefunctie (het selecteren en scholen van kandidaten, het opstellen van een verkiezingsprogramma en het voeren van een verkiezingscampagne). Het zou goed zijn in de Wpp vast te leggen dat de in de Eerste en Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen die geen leden hebben, wél voor het gedeelte van de subsidie in aanmerking komen dat op basis van het aantal Kamerzetels wordt uitgekeerd, maar vanzelfsprekend niet voor het deel dat is gebaseerd op het ledental.

⁴⁸ Kiesraad, *Advies over voorstel van wet op de politieke partijen*, 27 maart 2023, 2, 7-8 en 11 (citaat op p. 8). Waar de Kiesraad in 2011 de verenigingseis ‘vanuit verkiezingstechnisch oogpunt’ passé achtte, neemt hij dus nu een principieel afwijzend standpunt in.

⁴⁹ I. van Biezen en D.R. Piccio, ‘Shaping intra-party democracy: on the legal regulation of intra party organizations’, in: P. Cross en R.S. Katz, *The challenges of intra-party democracy* (Oxford, 2013), 27-48, 45.

⁵⁰ A. Bäcker, ‘Dritte im Bunde. Zur Beteiligung von Nichtmitgliedern in politischen Parteien’, in: *Recht und Politik* 47 (2011), nr. 3, 151-159

voorkomen, is het daarom beter de partijen zoveel mogelijk de ruimte te geven zich vrijelijk te kunnen ontwikkelen. Daarbij komt nog dat het niet eenvoudig is om een democratische structuur in wetgeving vast te leggen. Zo hebben alle leden van FVD op de partijcongressen weliswaar spreek- en stemrecht maar nauwelijks greep op het partijbestuur, dat feitelijk zelf zijn samenstelling kan bepalen. Wanneer het partijcongres van de bindende voordracht van het partijbestuur wil afwijken, kan dat slechts met een twee derde meerderheid, terwijl minstens twee derde van alle leden aanwezig dienen te zijn (wat anno 2023 neerkomt op zo'n 40.000 leden). De facto heeft het FVD-bestuur zo het recht van coöptatie.⁵¹ Dat de verenigingseis niet daadwerkelijk tot interne democratie hoeft te leiden, laat ook het voorbeeld van de PVV zien.

Slot

De democratische ledenpartij mag om allerlei redenen wenselijk zijn, maar dat betekent niet dat die feitelijk ook verplicht moet worden gesteld, door het verenigings- en 1.000 leden-vereiste in de Wpp op te nemen. Zolang de toegang tot het speelveld vrij is, is het niet nodig de structuur van een partij dwingend vast te leggen. Organisatievrijheid impliceert dat kiezers niet alleen wat betreft de inhoud (het programma) maar ook qua vorm (de organisatiewijze) een zo groot mogelijke vrijheid dienen te hebben om zich in een partij aaneen te sluiten – zelfs wanneer dat laatste zou betekenen dat een partij geen leden wenst toe te laten en haar bestaansrecht uitsluitend uit de steun van de kiezers blijkt. Cruciaal is wel dat er vrijheid van organisatie bestaat, zodat kiezers die zich buitengesloten voelen een vergelijkbare partij kunnen oprichten die wel aan hun organisatorische voorkeuren voldoet.⁵²

Kortom: de wetgever past terughoudendheid ten aanzien van de interne partijstructuur, ook om partijen de ruimte te geven zich organisatorisch naar eigen inzichten te ontwikkelen in een voortdurend veranderende maatschappelijke, electorale en media-omgeving. Regelgeving dient zich te beperken

⁵¹ G. Voerman, 'Rechts-populistische partijen en hun leiders', 30 november 2020; zie: www.montesquieu-instituut.nl/id/vle4m42oaoqp/nieuws/rechts_populistische_partijen_en_hun?colctx=vho1fn8m6vsu&start_002=12 (geraadpleegd 28 maart 2023).

⁵² Als het kabinet wil bevorderen dat de politieke partijen ledenpartijen zijn, dan kan het een verhoging overwegen van het subsidiebedrag dat de partijen ontvangen voor hun subsidiabele leden, zoals de commissie-Veling in 2018 heeft voorgesteld.

tot het strikt noodzakelijke, met name tot het terrein van de partijfinanciën – maar daar dan ook veelomvattend, zoals het waarborgen van transparantie ten aanzien van donaties (zodat kiezers kunnen weten waar de inkomsten van partijen vandaan komen) en de maximering daarvan (waardoor er voor de partijen een gelijk spelveld ontstaat).

Het zou goed zijn wanneer in het komende parlementaire debat over de Wpp de voorwaarden die momenteel aan de partijen worden gesteld (de verenigingsvorm en het 1.000 leden-minimum) tegen het licht worden gehouden, aangezien deze – zo mag duidelijk zijn uit de wetsgeschiedenis – op tamelijk ondoordachte, ongefundeerde en nogal willekeurige wijze destijds in de wet zijn beland. Met het opstellen van de Wpp kan dan in de beide Kamers een principiële discussie worden gevoerd over de vraag of de partijen in Nederland moeten voldoen aan het ideaal van de intern-democratische ledenpartij. Zo'n debat zou dan voor het eerst zijn, maar het is nu of nooit.⁵³

⁵³ De woordenwisseling in de Tweede Kamer op 15 februari 2022 tussen Bosma (PVV) en Leijten (SP) over nut en noodzaak van de ledenpartij kan niet echt als een principieel parlementair debat over dit onderwerp worden beschouwd. Zie *Handelingen II 2021/22*, nr. 50, item 21, 28-31.