

## **De ontwerp-Wet politieke partijen en de regulering van de interne partijdemocratie**

### **Gerrit Voerman**

*Op 13 mei diende minister Uitermark het voorstel Wet op de politieke partijen (Wpp) bij het parlement in. Hierin stelde zij geen nadere eisen aan de interne partijdemocratie, noch verplichtte zij partijen tot het inschrijven van leden. Zij kreeg veel kritiek, maar voor haar stellingname is veel te zeggen.*

Een vertegenwoordigende democratie zonder politieke partijen is ondenkbaar. Bij voorkeur zijn het breed in de samenleving gewortelde ledenpartijen, met een intern-democratische structuur waarin partijleiders verantwoording afleggen aan de leden. Maar dient de wetgever partijen – van oorsprong privaatrechtelijke organisaties – hiertoe dwingen, terwijl zij juist geacht worden de wetgevende (en uitvoerende) macht te controleren? En als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, hoe effectief kan een dergelijke regulering dan zijn? Deze vragen kwamen in 2023 op de agenda, vooral door de deelname van de PVV – als grootste fractie in de Tweede Kamer – aan het kabinet-Schoof. Verschaft een ledenloze partij haar leider in het parlementaire bestel niet teveel macht als gevolg van de afwezigheid van interne partij-organisatorische tegenspraak en *checks and balances*?

### **Traditie van non-interventionisme**

Anders dan in de Bondsrepubliek Duitsland was de directe bemoeienis van de wetgever met de politieke partijen in Nederland van oudsher zeer beperkt. Er bestond brede consensus dat het reguleren van de interne democratie van de partijen hen teveel in hun organisatievrijheid zou beperken. Tegen het einde van de twintigste eeuw kwam hierin verandering. In 1989 werd in de Kieswet bepaald dat partijen een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid dienen te zijn, willen zij met hun naam op het stembiljet vermeld worden. Hierdoor werd het verenigingsrecht op hen van toepassing, wat formeel een basisminimum aan interne democratie waarborgt. In 1999 werd met de Wet subsidiëring politieke partijen de voorwaarde geïntroduceerd dat partijen om voor overheidssubsidie in aanmerking te komen, zij naast het verenigingsvereiste ook minstens 1000 betalende leden moeten hebben met vergader- en stemrecht. Doel was te voorkomen dat partijen zonder enige binding met de samenleving ('lege hulzen') subsidie zouden krijgen. Beide bepalingen vormen majeure en ook tamelijk willekeurige ingrepen die rechtstreeks ingingen tegen de traditionele terughoudendheid van overheidsbemoeienis met de partij, maar waarover opmerkelijk genoeg in het parlement nauwelijks werd gediscussieerd.

Met deze inbreuken is de traditie van non-interventionisme echter zeker niet verdwenen. Zo stelde de Staatscommissie Parlementair Stelsel eind 2018 een wettelijke regeling van de partijen voor, maar wilde zij hun interne structuur niet verder reguleren. Het vierde kabinet-Rutte, dat de eerste versie van de ontwerp-WPP heeft opgesteld, vond dat partijen gezien hun onafhankelijke positie in de parlementaire democratie, de vrijheid behoren te hebben 'om hun interne organisatie in hoge mate naar eigen inzicht in te richten' – en wilde niet verder gaan dan transparantieverplichtingen. De Kiesraad pleitte er zelfs voor de verenigingseis en de 1000-ledeneis te schrappen, omdat partijen 'zoveel mogelijk

organisatievrijheid verdienen'. De Raad van State bevel in zijn advies evenmin nadere regulering op dit vlak aan.

### **Principiële overwegingen**

Voorstanders van de invoering van basisnormen waaraan de interne partijdemocratie zou moeten voldoen hanteren doorgaans het symmetrie-argument: om als kiezers te kunnen participeren in een democratie, moeten zij ook kunnen participeren in democratisch ingerichte politieke partijen. Dit klinkt logisch, maar deze analogie overtuigt echter niet, omdat de vrijheid van vereniging buiten beschouwing blijft. Bij vrijheid van organisatie (het recht om een partij op te richten), kan de organisatievrijheid (het recht om een partij naar eigen preferenties in te richten) immers zo ruim mogelijk zijn. Wanneer kiezers zich op programmatische gronden willen aansluiten bij een partij maar dat niet doen vanwege haar niet-democratische structuur, dan moet het formeel mogelijk zijn om zelf een intern-democratische pendant met dezelfde politieke signatuur te stichten. Die mogelijkheid is in Nederland wettelijk gewaarborgd. In 2007 kwam de Raad van State overigens in haar uitspraak over de weigering van de SGP om vrouwen te kandideren tot een vergelijkbaar standpunt.

Het tweede veelvuldig gehanteerde argument ten faveure van regulering van de interne partijdemocratie knoopt aan bij de intermediaire, centrale rol van de partij in de representatieve democratie, als schakel tussen samenleving en staat. Die bijzondere positie zou een democratisch gelegitimeerde interne machtsstructuur vergen, wat aanvullende eisen op dat vlak zou rechtvaardigen. Tegenstanders daarentegen zien juist in die cruciale positionering reden voor een zo groot mogelijke terughoudendheid van de wetgever en een zo ruim mogelijke organisatievrijheid voor partijen, zodat zij hun essentiële representatieve en controlerende functies onbelemmerd naar eigen inzichten kunnen invullen en vormgeven.

### **Praktische bezwaren**

Voorstanders van regulering van de interne partijdemocratie, inclusief de daaruit logischerwijs voortvloeiende verplichting van partijen om leden in te schrijven, vragen zich doorgaans niet af op welke wijze dit effectief vorm zou moeten krijgen. Van hen zou verwacht mogen worden dat zij concreet aangeven welke aspecten van het functioneren van de partijorganisatie voor regulering in aanmerking komen, hoe hiervoor doelmatige regelgeving kan worden opgesteld en wat daarvan in de praktijk de mogelijke consequenties en onbedoelde effecten voor de partijen zijn. Een intern-democratische structuur verdraagt zich bijvoorbeeld moeilijk met machtsconcentratie die zich in veel partijen voordoet, zowel formeel als informeel. De laatste variant is sowieso met regelgeving moeilijk te beteugelen omdat die met de partijcultuur te maken heeft. Formele machtsopieping daarentegen zou kunnen worden tegengegaan door bijvoorbeeld de introductie van verplichte anticumulatiebepalingen en de limitering van zittingstermijnen. Dergelijke interventies

kunnen voor partijen evenwel grote gevolgen hebben: onder zo'n regime had Jan Marijnissen, die de SP op de kaart heeft gezet, nooit 27 jaar als partijvoorzitter kunnen aanblijven, waarvan 14 jaar in combinatie met het fractievoorzitterschap in de Tweede Kamer – ook al werd hij steeds door het partijcongres bestaande uit afdelingsafgevaardigden met ruime meerderheden herkozen als partijvoorzitter. Dit is een extreem voorbeeld, maar het zal duidelijk zijn dat dergelijke regelgeving diep ingrijpt in de autonomie van de partijen. Daarbij is het ook nog maar de vraag hoe effectief die zal zijn: zo kan een formeel uitgerangeerde partijleider achter de schermen nog altijd invloed blijven uitoefenen. Het is dan ook beter aan de partijen zelf over te laten hoe zij eventuele machtsconcentratie willen voorkomen.

Vergroting van de zeggenschap van het individuele partijlid zal een ander doel zijn van nadere regulering, maar afhankelijk van de gekozen vorm kan die paradoxaal genoeg in de praktijk de machtspositie van de partijtop versterken, aangezien die zich dan niet langer hoeft te verantwoorden tegenover het doorgaans goed geïnformeerde, meer activistische middenkader, maar rechtstreeks tegenover de geatomiseerde individuele leden, die minder makkelijk dan dat middenkader op gecoördineerde en effectieve wijze tegenmacht kunnen bieden. Daarnaast kan bijvoorbeeld de direct door de leden verkozen lijsttrekker/partijleider zich met zijn of haar rechtstreekse ledenmandaat onafhankelijker opstellen ten opzichte van indirect verkozen partijorganen, zoals bijvoorbeeld het partijbestuur. Kortom: bepaalde vormen van interne democratisering kunnen onbedoelde effecten hebben en leiden tot plebiscitering en presidentialisering van de partijorganisatie. Daarbij is het opnieuw maar zeer de vraag is of dat met formele regelgeving kan worden voorkomen.

Het is dus van groot belang na te gaan hoe voorgestelde regelgeving in de praktijk uitpakt, ook al omdat volgens de staatsrechtjurist Elzinga regulering 'bijna automatisch allerlei andere onwenselijke vormen van regulering uitlokt', waarvan het Duitse *Parteiengesetz* een goed voorbeeld is. Al die regels maken het de partijen bovendien moeilijker om zich in aan veranderende omstandigheden aan te passen, hetgeen tot organisatorische stagnatie kan leiden. Zo mogen de Duitse partijen niet sympathisanten bij bepaalde interne besluitvormingsprocessen betrekken. Partijen zouden echter zoveel mogelijk de ruimte moeten krijgen om zich vrijelijk te kunnen ontwikkelen, zeker in een tijd waarin zij vrijwel allemaal kampen met afnemend electoraal-mobiliserend vermogen als gevolg van de sterk toegenomen volatiliteit van de kiezer, en een aantal van hen bovendien structureel ledenverlies lijdt.

Het mag duidelijk zijn: de praktische gevolgen van verdere regulering van de interne partijdemocratie die verder gaat dan datgene wat het verenigingsrecht bepaalt, zouden naast de principiële overwegingen onderdeel van het debat hierover moeten uitmaken om een beter beeld te krijgen van de gevolgen hiervan voor de partijorganisatie.

**Slot**

De democratische ledenpartij mag om allerlei redenen wenselijk zijn, maar dat betekent niet dat die feitelijk ook verplicht moet worden gesteld. De toegang tot het speelveld is vrij, waardoor het niet nodig is 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. Regelgeving dient zich te beperken tot het noodzakelijke, met name op het terrein van de partijfinanciën – 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 speelveld ontstaat).

Deze bijdrage is een bewerking van de toespraak die Voerman op 19 november 2024 hield bij de presentatie van *Partij en parlement. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2024* van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, in de Max van der Stoelzaal in het gebouw van de Tweede Kamer in Den Haag.

Zie verder: Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen, ‘Geef politieke partijen de ruimte. De Wpp over de interne organisatie van de politieke partij’, in: Gerrit Voerman, Gohar Karapetian en Sam Maasbommel (red.), *Wie regelt, beperkt? De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme* (Den Haag: Montesquieu Instituut, 2023) (Montesquieu-reeks, nr. 22), 21-34.