

Gespreksnotitie rondetafelgesprek over interne partijdemocratie

Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken Tweede Kamer der Staten-Generaal, 17 juni 2025

mr. drs. S.P. (Sebastiaan) van Leunen

Met de indiening van het wetsvoorstel voor de Wet op de politieke partijen (Wpp) bij de Tweede Kamer is een volgende stap gezet in het inmiddels langlopende wetgevingsproces. Hoewel uit het wetsvoorstel weinig veranderingen voortvloeien wat betreft de regulering van de interne organisatie van politieke partijen (behoudens de toevoeging van enkele transparantieplichtingen over hoe politieke partijen zijn georganiseerd), is de parlementaire behandeling van de Wpp een uitgelezen kans om een inhoudelijke discussie over dit vaak wat onderbelichte onderdeel van de Nederlandse partijregulering te voeren.

In deze gespreksnotitie bepleit ik terughoudendheid van de wetgever als het gaat om het voorschrijven van eisen aan de interne organisatie van politieke partijen, daar deze eisen een beperking van de organisatievrijheid van partijen vormen. Vanuit dat uitgangspunt betoog ik bovendien de wenselijkheid van een kritische blik op twee reeds geldende wettelijke voorschriften ten aanzien van de interne organisatie van politieke partijen, die ook hun weg naar het voorstel voor de Wpp hebben gevonden: het verenigingsvereiste uit de Kieswet (artikel G 1 Kieswet, in het wetsvoorstel wordt bij die verenigingseis aangesloten in het gebruik van de termen ‘politieke partij’ en ‘politieke vereniging’¹), en de 1000-ledeneis uit de Wet financiering politieke partijen (Wfpp, aldaar thans artikel 7, in het wetsvoorstel artikel 54). Ik sluit af met een positieve waardering van transparantieplichtingen betreffende de interne organisatie van politieke partijen.

Voorschriften aan de interne organisatie en de verenigingsvrijheid

Wettelijke voorschriften ten aanzien van de interne organisatie van politieke partijen vormen een beperking van de vrijheid van vereniging. Dit grondrecht garandeert niet alleen dat burgers zich mogen verenigen, bijvoorbeeld door een politieke partij op te richten, maar omvat ook de organisatievrijheid: het recht om zelf te bepalen hoe die politieke partij wordt ingericht. Op basis van de organisatievrijheid hebben politieke partijen de ruimte om naar eigen inzicht te bepalen op welke wijze zij hun organisatie wensen in te richten.² Partijen kunnen zich daarbij laten leiden door de eigen opvattingen over bijvoorbeeld de mate van hiërarchie of democratie binnen die politieke partij.

De formele wetgever is uiteraard bij machte om beperkingen aan de vrijheid van vereniging te stellen wanneer hij dat in het belang van de openbare orde noodzakelijk acht. Het stellen van dergelijke beperkingen aan een grondrecht moet echter weloverwogen geschieden. Gelet op de verenigingsvrijheid moet de wetgever een beslissing tot invoering van wettelijke voorschriften teneinde bijvoorbeeld een intern democratische organisatiestructuur te realiseren, niet lichtzinnig nemen.

Het is de vraag of de (politieke) wens dat partijen zich democratisch zouden moeten organiseren, een legitieme grond is om beperkingen aan hun organisatievrijheid te stellen. Er is uiteraard veel te zeggen voor een intern democratische ledenpartij, maar de wetgever zou zich moeten afvragen of het wettelijk voorschrijven daarvan noodzakelijk en wenselijk is, of dat hiermee onnodige barrières worden opgeworpen in het proces van politieke organisatie en wilsvorming.³ Laat staan dat zich een

¹ Kamsterstukken II, 2024/25, 36742, nr. 2, 1-2; Kamerstukken II 2024/25, 36742, nr. 3 (MvT), artikelsgewijze toelichting, artikel 1.

² C.A.J.M. Kortmann, bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht* (Deventer: Wolters Kluwer, 2021), 562-563; G.J. Leenknecht, ‘Artikel 8 Grondwet – Recht tot vereniging. Wetenschappelijk commentaar’, *Nederland Rechtsstaat* (zie: <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-8-recht-tot-vereniging/>, geraadpleegd op 10 juni 2025).

³ Zie voor een negatief oordeel daarover bijvoorbeeld D.J. Elzinga, ‘Politieke partijen dienen een minimum aan interne partijdemocratie te bezitten: pro en contra’, in: *Ars Aequi Maandblad*, juni 2008, 422-423, 423. Maar er wordt uiteraard ook anders over gedacht, zie daarvoor bijvoorbeeld R.B.J. Tinnevelt, ‘Interne democratie en politieke macht’, in: H. Broeksteeg e.a. (red.), *Rechter & Politiek* (Deventer: Wolters Kluwer, 2024), 137-152.

aantal vragen opdringen over hoe die wetgeving er vervolgens uit zou moeten zien: is er eigenlijk brede consensus over wat interne partijdemocratie behelst?⁴ En tot hoe ver wil de wetgever gaan bij het ingrijpen in de organisatievrijheid? Deze bezwaren en vragen pleiten voor terughoudendheid bij het stellen van voorschriften aan de interne organisatie van politieke partijen.⁵

Daarbij speelt bovendien mee dat het vergaand reguleren van de interne organisatie van politieke partijen een stijlbreuk zou betekenen met de terughoudende wijze waarop de Nederlandse wetgever altijd is omgegaan met de regulering van politieke partijen, wat in de literatuur ook wel als een traditie van non-interventionisme is gekenschetst; hoewel er in de loop der jaren wel ‘sluipende codificatie’ heeft plaatsgevonden (zie ook de volgende paragraaf).⁶

Het verenigingsvereiste en de 1000-ledeneis

De eventuele invoering van voorschriften met betrekking tot de interne organisatie van politieke partijen is overigens geen toekomstscenario. Momenteel kent de Nederlandse wetgeving al twee voorschriften met betrekking tot de inrichting van politieke partijen, namelijk het vereiste om als landelijke politieke partij een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid te zijn, wat noodzakelijk is om de partijnaam bij de Kiesraad te laten registreren (artikel G 1 Kieswet), en het vereiste om als landelijke politieke partij ten minste duizend leden te hebben alvorens in aanmerking te komen voor subsidie (artikel 7 Wfpp). De Wpp bouwt voort op deze voorschriften: de 1000-ledeneis is in de Wpp overgenomen (artikel 54) en op de in de Kieswet geformuleerde eis dat politieke partijen een vereniging moeten zijn wordt ook in de Wpp voortgebouwd. Uit de memorie van toelichting blijkt dat met de begrippen ‘politieke vereniging’ en ‘politieke partij’ een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid wordt bedoeld.⁷

Met deze voorschriften wordt de organisatievrijheid van politieke partijen reeds beperkt. Hoewel politieke partijen strikt genomen niet verplicht zijn om aan deze eisen te voldoen, ervaren zij behoorlijke hinder wanneer zij hier niet aan voldoen. Wanneer een partij geen vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is, kan de partij haar naam niet bij de Kiesraad registreren en daardoor niet met de partijnaam boven de kandidatenlijst op het stembiljet worden vermeld. Zonder registratie kan de politieke partij alleen meedoen met een ‘blanco lijst’, waar partijen uiteraard niet op zitten te wachten. Subsidie kan een politieke partij alleen ontvangen wanneer deze tenminste duizend contributie betalende leden heeft.

Het gevolg van deze voorschriften is dat partijen momenteel al min of meer gedwongen worden een bepaalde verschijningsvorm aan te nemen: als vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is een partij gebonden aan het verenigingsrecht uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Een partij moet algemene ledenvergaderingen bijeenroepen, waarin de leden vergader- en stemrecht hebben en het bestuur kunnen benoemen. Door de eis van tenminste duizend leden, zal het bovendien een vereniging van enige omvang moeten betreffen.

Problematisch aan deze eisen is de totstandkomingsgeschiedenis: opvallend aan het verenigingsvereiste is dat deze op slechts praktische gronden werd ingevoerd – de bepaling werd met

⁴ Dit wordt ook aangehaald in de recente Kamerbrief van minister Uitermark van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2024/25, 36742, nr. 5, 5.

⁵ Bij de in deze paragraaf aangehaalde vragen en bezwaren voegen zich ook nog een aantal praktische bezwaren: zo kunnen voorschriften ten aanzien van de interne organisatie leiden tot organisatorische stagnatie, omdat partijen in hun gebondenheid aan een bepaalde organisatievorm minder mogelijkheden hebben om zich aan te passen aan veranderende maatschappelijke en electorale omstandigheden. Daarnaast laat de praktijk zien dat voorschriften die beogen dat politieke partijen zich op een bepaalde wijze organiseren niet altijd effectief zijn, zie verder: G. Voerman en S. van Leunen, ‘Geef politieke partijen de ruimte. De Wpp over de interne organisatie van de politieke partij’, in: G. Voerman, G. Karapetian en S. Maasbommel (red.), *Wie regelt, beperkt? De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme* (Den Haag: Montesquieu Instituut, 2023), 21-34.

⁶ Zie voor een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van partijregulering in het Nederlandse recht het hoofdstuk ‘De politieke partij en het Nederlandse recht’ in het proefschrift van Maasbommel; S. Maasbommel *Ruimte voor regulering van politieke microtargeting* (Groningen: University of Groningen Press, 2024), 71-172.

⁷ *Kamerstukken II* 2024/25, 36742, nr. 3 (MvT), artikelsgewijze toelichting, artikel 1.

de algehele herziening van de Kieswet in 1989 geïntroduceerd, zijnde een wens van de Kiesraad om op deze manier registratie van ‘niet-serieuze groeperingen’ te bestrijden.⁸ Bij de wetsbehandeling was maar zeer weinig aandacht voor de fundamentele implicaties van de invoering van het verenigingsvereiste, namelijk dat partijen voor wat betreft hun organisatie werden gebonden aan het verenigingsrecht.⁹ Over de in 1999 ingevoerde 1000-ledeneis vond in de loop der jaren weliswaar meer parlementaire deliberatie plaats, maar uit de wetsgeschiedenis blijkt bijvoorbeeld nergens waar dit aantal nu precies op gebaseerd is.¹⁰

Ondanks de tamelijk willekeurige en ondoordachte wijze waarop deze twee eisen in de wet zijn beland, hebben de twee bovengenoemde eisen ook in de Wpp een plek gekregen. Maar ook in de memorie van toelichting op de Wpp is de onderbouwing van de noodzaak van deze vereisten zeer beperkt.¹¹ Een meer uitdrukkelijke discussie over (het hoe en waarom van) deze vereisten tijdens de wetsbehandeling van de Wpp zou, gezien het beperkende karakter ervan, wenselijk zijn.

Transparantieverplichtingen

Ten slotte nog enkele opmerkingen over transparantieverplichtingen. In plaats van inhoudelijke eisen aan de interne organisatie van politieke partijen, lijkt het invoeren van transparantieverplichtingen meer recht te doen aan de speciale positie van politieke partijen, zonder dat deze maatregel ingrijpt in de organisatievrijheid van partijen. Enige transparantieverplichtingen ten aanzien van financiën bestaan reeds in de Wfpp. Nieuw in het voorstel Wpp zijn de transparantieverplichtingen ten aanzien van interne documenten over de wijze waarop politieke partijen georganiseerd zijn. Volgens de artikelen 7 en 8 van het wetsvoorstel dienen partijen onder andere statuten, neveninstellingen, en de kandidaatstellingsprocedures voor zowel statutaire organen van de partij als de kieslijst kenbaar te maken.

Transparantieverplichtingen stellen kiezers in staat om een oordeel te vellen over de wijze waarop een politieke partij functioneert en of dat in overeenstemming is met hun eigen opvattingen. Mochten kiezers het niet eens zijn met de inrichting van die partij, kunnen zij daar electoraal blijk van geven, of overgaan tot oprichting en inrichting van een partij die wel aan hun organisatorische voorkeuren voldoet.

Groningen, 10 juni 2025

⁸ *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 3, 29.

⁹ De SGP-fractie merkte destijds op dat deze eis een ‘nodeloze beperking van de vrijheid van deze groeperingen’ betekende. De fracties van D’66 en CDA merkten eveneens op dat hier sprake was van een stap in de regulering van politieke partijen, maar lieten het daar verder bij; *Kamerstukken II*, 1988/89, 20264, nr. 14, 17, 22-24.

¹⁰ Die discussie vond vooral plaats toen de eis werd overgenomen in de Wfpp. Voor een overzicht, zie: Voerman en Van Leunen, ‘Geef politieke partijen de ruimte’, 26-28.

¹¹ *Kamerstukken II* 2024/25, 36742, nr. 3 (MvT), paragraaf 3.2 (verenigingseis) en paragraaf 13.2.3 (1000-ledeneis).