

Vergaderjaar 2024–2025

36 742

Regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie en financiën, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbieden van politieke partijen (Wet op de politieke partijen)

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2025

Tijdens het commissiedebat Bestuurlijke organisatie en democratie van 12 februari jl. (Kamerstuk 33 047, nr. 31) heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemen het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen (Wpp) spoedig in te dienen bij uw Kamer. Daarbij heb ik toegezegd om uw Kamer te informeren over de voor- en nadelen van het stellen van nadere regels aan de interne organisatie van politieke partijen ter bevordering van hun democratisch gehalte.¹

Op 13 mei heeft de regering het wetsvoorstel Wpp ingediend bij de Staten-Generaal. Met dit voorstel van wet verlangt de regering in de Wpp transparantie van politieke partijen omtrent hun interne organisatie. Dat is in aanvulling op de verplichtingen die reeds volgen uit de Kieswet, het Burgerlijk Wetboek en de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). In deze brief zal ik eerst nader ingaan op de vrijheid van vereniging die volgt uit de Nederlandse constitutionele context. Vervolgens licht ik de verplichtingen uit de Kieswet en het Burgerlijk Wetboek toe. Daarna geef ik de huidige regels uit de Wfpp weer en hoe deze veranderen met de Wpp. Tot slot ga ik in op de wet- en regelgeving omtrent politieke partijen in andere landen, de alternatieven die er zijn voor de huidige- en voorgestelde regels, en de voor- en nadelen van dergelijke alternatieven.

1. Constitutionele context en juridisch kader

Het begrip politieke partij komt niet voor in de Nederlandse Grondwet. Toch hebben politieke partijen een belangrijke functie in onze democratische rechtsstaat. Zij vormen op verschillende niveaus een verbindende en onmisbare schakel tussen de maatschappij en de plekken waar politieke besluitvorming plaatsvindt. Dat doen partijen op verschillende manieren. Politieke partijen verwoorden wensen en opvattingen die in de

¹ TZ202502–170

maatschappij leven en vertalen die naar politieke standpunten. Zij brengen mensen bijeen die, in meer of mindere mate, dezelfde ideologie of uitgangspunten delen en vormen deze om tot gedragen visies en standpunten over maatschappelijke vraagstukken. Zij zijn betrokken bij het rekruteren en selecteren van personen voor politieke functies en faciliteren de uitoefening van het actief en passief kiesrecht zoals dit in onder andere artikel 4 van de Grondwet is neergelegd.

In Nederland is de vrijheid van vereniging neergelegd in artikel 8 van de Grondwet. Aangezien politieke partijen veelal verenigingen zijn (zie paragraaf 2), worden zij door dit recht beschermd. Dit recht is fundamenteel en kan alleen in het belang van de openbare orde worden beperkt bij een wet in formele zin. Nederland kent vanwege de historisch gegroeide positie van politieke partijen en hun betekenis in het democratisch proces een wetgevingstraditie van grote terughoudendheid bij het reguleren van politieke partijen, waaronder hun interne organisatie. In de «Richtlijnen over de regulering van politieke partijen» stelt de Venetië-commissie van de Raad van Europa dat de regulering van de interne organisatie van politieke partijen zo nauw mogelijk moet worden geformuleerd. Dit om het beginsel van partijautonomie te respecteren en niet op onevenredige wijze in te grijpen in het recht van partijen om hun eigen interne aangelegenheden als vrije verenigingen te beheren.² Hoewel er sprake is van terughoudendheid bij het reguleren van politieke partijen, heeft Nederland wel degelijk regels die betrekking hebben op de interne organisatie van politieke partijen. Die volgen uit de Kieswet, het Burgerlijk Wetboek en de Wfpp.

2. Regels in de Kieswet en het Burgerlijk Wetboek

Politieke groeperingen die onder hun eigen naam willen deelnemen aan verkiezingen, moeten hun aanduiding registreren bij een centraal stembureau. Sinds 1989 bepaalt de Kieswet dat een groepering een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid moet zijn om een aanduiding te kunnen laten registreren. Hieruit volgt dat de interne organisatie van een politieke partij moet voldoen aan de voorwaarden die in het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn op een vereniging. Zulke voorwaarden zijn bijvoorbeeld het hebben van leden, statuten, een verenigingsbestuur en het houden van een algemene ledenvergadering. De Kieswet stelt geen nadere eisen aan de interne organisatie van de vereniging om een aanduiding te kunnen laten registreren.

In artikel 4 van de Grondwet staat dat iedere Nederlander «gelijkelijk het recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen, alsmede tot lid van deze organen te worden gekozen». Dit recht is nader uitgewerkt in de Kieswet. Dit betekent dat het ook mogelijk is voor een groep ongeorganiseerde kiesgerechtigden, dus kiesgerechtigden die zich niet verenigd hebben in een vereniging, om met een kandidatenlijst aan een verkiezing deel te nemen. Men spreekt dan van een blanco lijst. Er staat dan alleen een nummer boven de kandidatenlijst en op het stembiljet, en geen partijnaam. Kiesgerechtigden uit deze groep hebben net zoveel recht om tot lid van een vertegenwoordigend orgaan te worden gekozen als de kiesgerechtigden die wél instemming hebben gekregen van een politieke groepering die een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid om de voor haar registreerde aanduiding boven hun kandidatenlijst te plaatsen.

Iedere nadere regulering van politieke partijen dient zich dus rekenschap te geven van artikel 4 en 8 van de Grondwet, de Kieswet en het Burgerlijke Wetboek.

² Venetië-commissie, CDL-AD(2020)032, *Guidelines on the political party regulation, second edition*, P. 45.

3. Huidige regels in de Wfpp en de veranderingen met de Wpp

Met de invoering van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) in 2013 zijn aanvullende regels gesteld voor een specifieke groep verenigingen, namelijk politieke partijen. Het gaat hierbij om verenigingen waarvan de aanduiding bij een Tweede Kamerverkiezing of Eerste Kamerverkiezing boven een lijst heeft gestaan waaraan ten minste één zetel is toegewezen. Zo kent de Wfpp verplichtingen ten aanzien van het bijhouden van een betrouwbare administratie en het transparant maken van giften en schulden.

Hoewel de wet geen formele regels bevat over interne partijdemocratie, kent de Wfpp wel een impliciete ledennorm, in de zin dat er aanvullende eisen worden gesteld om in aanmerking te komen voor subsidie. Het gaat hierbij om de eis dat politieke partijen beschikken over minimaal 1.000 leden die in de politieke partij vergader- en stemrechten hebben en elk per jaar minimaal € 12,- contributie betalen. Het lidmaatschap moet blijken uit een uitdrukkelijke wilsverklaring van de betrokkene. De hoogte van de subsidie wordt ook mede bepaald door het aantal leden van een politieke partij. Hoewel politieke partijen in Nederland dus minder dan 1.000 leden kunnen hebben, betekent dit in de praktijk dat zij geen recht hebben op subsidie.

Ten opzichte van de huidige situatie beoogt de regering met de Wpp nog een eis toe te voegen, namelijk transparantieregels over de interne organisatie. Daarmee worden geen eisen gesteld aan de organisatie- (structuur) van politieke partijen die afwijken van de eisen die in algemene zin gesteld worden aan verenigingen in het Burgerlijk Wetboek. Wel vereist de regering dat politieke partijen transparant zijn over de inhoud van hun statuten, organisatiestructuur, interne procedures en aanvullende voorwaarden die door de politieke partij worden gesteld om op de kandidatenlijst van de partij te staan.

4. Internationale regels omtrent de interne organisatie van politieke partijen

Bijna alle landen in Europa kennen een vorm van regulering van politieke partijen. Die ziet veelal op de financiering van politieke partijen.³ Regels over de interne organisatie zijn eveneens gangbaar, maar de verschillen tussen landen zijn op dat punt aanzienlijk.⁴ Een aantal landen, zoals bijvoorbeeld Denemarken en België, stelt geen nadere eisen via partijwetgeving aan de interne organisatie van politieke partijen. Ook zijn er, buiten Nederland, geen landen waar het ledenaantal van een partij een rol speelt bij het bepalen van de toegang tot subsidie.⁵ Wel zijn er landen die eisen stellen aan de interne organisatie om in aanmerking te komen voor subsidie of belastingvoordelen. In Frankrijk is bijvoorbeeld de hoogte van de subsidie afhankelijk van de genderbalans op de kandidatenlijst bij verkiezingen.⁶ Tot slot zijn er nog landen, zoals Duitsland en Portugal, waar in de Grondwet is vastgelegd dat politieke partijen moeten handelen

³ Zie ook de *Political Finance Database* van het *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* op <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

⁴ Gerrit Voerman, Gerhard Hoogers, Sebastiaan van Leunen, *Van Denemarken tot Duitsland: Regulering van politieke partijen in een aantal Westerse landen*. (2020). Dit onderzoek is eerder met uw Kamer gedeeld. Zie: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2020D23381>

⁵ «In geen enkel land speelt het ledenaantal van partijen een rol voor het bepalen van de toegang tot subsidies. Nederland neemt wat dat betreft een uitzonderlijke positie in door aan partijen die in aanmerking willen komen voor overheids subsidies een aanvullende organisatorische eis te stellen die losgekoppeld is van hun electorale en parlementaire grootte.» Ingrid van Biezen, *De financiering van politieke partijen: een internationale vergelijking*, p.8 (2017)

⁶ Julie Ballington, *Gender Equality in Political Party Funding*, p. 6. Zie: <https://www.idea.int/sites/default/files/speeches/Gender-Equality-in-Political-Party-Funding.pdf>

in lijn met de democratische en/of grondwettelijke principes van het land. Dit wordt een «democratiebepaling» genoemd. Zo stelt artikel 21 van de Duitse Grondwet onder andere dat de interne organisatie van politieke partijen in overeenstemming moet zijn met democratische beginselen. Duitsland kent op basis van de hierboven genoemde grondwettelijke bepaling uitgebreide regelgeving als het gaat om de interne organisatie en doelen van een politieke partij. Via het zogeheten «Parteiengesetz» zijn partijen verplicht om er een democratische structuur op na te houden. In een sectie van het Parteiengesetz genaamd «Innere Ordnung» (interne organisatie) staan onder meer bepalingen over de (verplichte) statuten, de territoriale en organisatorische indeling, de verschillende partijorganen (bestuur, ledenvergadering, partijcongres, commissies), en de rechten van leden, zoals inspraak (bijvoorbeeld initiatiefrecht) en beroepsmogelijkheden bij roeyement.⁷ Deze regelgeving is terug te voeren op de specifieke parlementaire geschiedenis van Duitsland.⁸ In elk land geldt dat de specifieke wetgeving rond politieke partijen gezien moet worden in de bredere wetgevingscontext. Politieke partijen zijn ook gebonden aan de nationale regelgeving over verenigingen en rechtspersonen, net als in Nederland het geval is.

5. Mogelijkheden tot nadere verplichtingen aan de interne organisatie van politieke partijen

Politieke partijen vervullen, zoals gezegd, een sleutelrol in onze democratie. Daarom mag ook verwacht worden dat zij hun interne organisatie democratisch hebben georganiseerd. Tegelijkertijd is een belangrijke kanttekening daarbij dat er geen breed gedeelde norm is over wat het betekent om «intern democratisch georganiseerd» te zijn. Betreft dit bijvoorbeeld een bepaalde partijstructuur, de mogelijkheid om lid te worden van een partij of dat leden ook daadwerkelijk invloed hebben op de besluiten binnen een partij? Regels bieden bovendien niet de garantie dat er in de praktijk meer interne democratie ontstaat. Zo hebben politieke partijen, in lijn met het Burgerlijk Wetboek, algemene ledenvergaderingen, maar verschillen de regels per partij over wat er op zo'n vergadering kan worden besloten en onder welke voorwaarden.

Daar staat tegenover dat regels over de interne organisatie politieke partijen kunnen stimuleren zich meer democratisch te organiseren. Zo kunnen regels omtrent de interne organisatie bijdragen aan een robuust partijstelsel en zodoende aan een weerbare democratische rechtsstaat. Op basis van de internationale en Nederlandse partijwetgeving blijkt dat er drie manieren zijn om de interne organisatie van politieke partijen te reguleren: via het opnemen van een democratiebepaling in de Grondwet of partijwetgeving; via aanvullende eisen aan de statuten van politieke partijen; en via wet- en regelgeving over de omgang met leden van een politieke partij, al dan niet via partijfinanciering.

5.1. Algemene democratiebepaling in de Grondwet of partijwetgeving

Een eerste mogelijkheid om eisen te stellen aan de interne organisatie van politieke partijen is via het opnemen van een algemene democratiebepaling in wetgeving. Zoals hierboven genoemd spreekt de Nederlandse Grondwet niet over het begrip politieke partij. Dat maakt het complex om de democratiebepaling in de Nederlandse Grondwet op de te nemen. Het is echter ook mogelijk om een democratiebepaling op te nemen in partijwetgeving, zoals bijvoorbeeld de Wpp. In abstracto zou bijvoorbeeld

⁷ Van Denemarken tot Duitsland, p. 43–45.

⁸ Pepijn Corduwener en Niels de Graaf, «Interne partijdemocratie: een verplichting – debat en wetgeving in Nederland, Duitsland en Frankrijk sinds 1945» in Jaarboek voor Parlementaire Geschiedenis 2024, Nijmegen, p. 48.

kunnen worden vastgelegd dát partijen zich democratisch moeten organiseren, zonder dat dit nader gespecificeerd wordt. Tegen de achtergrond van het ontbreken van een breed gedeelde opvatting over wat deze norm in de praktijk zou moeten omvatten, bestaat het risico echter dat zo'n bepaling een juridisch dode letter blijft. Uit voorbeelden uit het buitenland blijkt dan ook dat andere landen een algemene (grond)wettelijke democratiebepaling nader invullen via specifieke wettelijke voorschriften over waar een politieke partij aan moet voldoen.

5.2. Wettelijke voorschriften interne organisatie politieke partij

Een tweede mogelijkheid is om in de Wpp specifieke vereisten op te nemen over waar politieke partijen wat betreft hun interne organisatie aan moeten voldoen, al dan niet in combinatie met een algemene democratiebepaling. Dit kan bijvoorbeeld door politieke partijen te verplichten specifieke bepalingen op te laten nemen in hun statuten. De op te richten Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp) zou er vervolgens dan op kunnen toezien of politieke partijen hieraan voldoen en, bij overtreding, een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opleggen. Zolang een gedeelde norm ontbreekt over wat het betekent om intern democratisch georganiseerd te zijn, blijft ook onduidelijk welke organisatieonderdelen of praktijken gereguleerd moeten worden om interne democratie te garanderen. Het hebben van statuten, een bestuur en een algemene ledenvergadering, zoals reeds verplicht via het Burgerlijk Wetboek, leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer interne democratie. Partijen kunnen de invloed van leden via een algemene ledenvergadering bijvoorbeeld beperken via het verplicht stellen van een percentage aanwezige leden voor geldigheid van besluiten. Nadere wettelijke voorschriften zijn dus mogelijk, maar garanderen geen interne democratische organisatie. Bovendien is het reguleren van de interne organisatie van partijen langs deze weg een verregaande ingreep in de vrijheid van vereniging. Juist bij politieke partijen past ook de vrijheid om zichzelf in lijn met haar maatschappelijke opvattingen te organiseren. De wetgever past hier grote terughoudendheid, zodat niet de schijn wordt gewekt dat eventuele voorschriften aan de statuten worden misbruikt om politieke opvattingen aan politieke partijen op te leggen.

5.3. Voorschriften ten aanzien van de ledendemocratie

Een derde mogelijkheid om de interne organisatie van politieke partijen verder te reguleren is door het stellen van regels die politieke partijen verplichten tot het hebben van leden. De gedachte hierachter is dat bij een substantieel aantal leden een vereniging zich vanzelfsprekend ook meer democratisch zal organiseren. Tegelijkertijd biedt een dergelijke regel geen garantie dat dit ook echt gebeurt. Ook verplichtingen ten aanzien van het toelaten van leden zijn een inbreuk op de vrijheid van vereniging. Het past bij de vrijheid van vereniging om, binnen de grenzen van de wet, te bepalen wie wel of niet lid mogen zijn van de vereniging. Het royeren of niet toelaten van leden vanwege opvattingen die strijdig zijn met het gedachtegoed van een politieke ideologie valt bijvoorbeeld binnen het toegestane handelen van een democratisch georganiseerde partij. In Europa bestaat nauwelijks wetgeving die politieke partijen verplicht tot het hebben van leden. Een uitzondering is Portugal, waar een politieke partij minimaal 7.500 kiesgerechtigde leden moet hebben om zich te

kunnen registreren als politieke partij.⁹ Desalniettemin is het in een derde van alle Europese landen onmogelijk om een politieke partij zonder leden te hebben op basis van de bredere wet- en regelgeving, zoals die betreffende verenigingen.¹⁰

In Nederland is het hebben van minimaal 1.000 leden op dit moment al een eis voor het ontvangen van subsidie. Het is mogelijk dat deze subsidievoorwaarde wordt omgevormd tot de wettelijke verplichting om als politieke partij een minimumaantal leden te hebben. De vraag is echter of een minimum aantal leden een toereikende indicator is voor het democratische gehalte van de interne organisatie van een politieke partij. Bovendien is de 1.000-ledeneis als subsidievoorwaarde goed uitvoerbaar, maar kan een algemene wettelijke verplichting tot het hebben van een minimumaantal leden lastig afdwingbaar zijn.¹¹ Het is namelijk mogelijk dat een politieke partij voldoende stemmen haalt voor een zetel in de Staten-Generaal en een interne democratische organisatie heeft, maar door onvoldoende animo onder burgers niet in staat is om het minimum aantal leden aan zich te binden.

Een alternatief zou zijn om, in lijn met het Portugese systeem, via de Wpp te bepalen dat politieke partijen moeten beschikken over een minimum aantal leden om deel te mogen nemen aan verkiezingen.¹² De politieke partij kan dit aantonen door het overleggen van een accountantsverklaring. De controle hierop kan plaatsvinden op het moment van de registratie van de aanduiding bij het centraal stembureau,¹³ of bij het moment van kandidaatstelling van de betreffende verkiezing onder de geregistreerde aanduiding.¹⁴

Beide alternatieven werpen een extra barrière op voor politieke partijen om deel te nemen aan verkiezingen. Ook kunnen deze alternatieven ertoe leiden dat politieke groeperingen ervoor kiezen om deel te nemen zonder aanduiding door middel van een blanco lijst. Het meedoen met een blanco lijst wordt gezien als een onwenselijke uitkomst omdat dit niet ten goede komt aan de herkenbaarheid voor kiezers. Daarbij moet tevens worden bedacht dat de bredere verplichtingen uit de Wfpp (straks Wpp) niet van toepassing zijn op groepering met een blanco lijst. Het meedoen met een blanco lijst vormt daarmee een moeilijk te dichten omzeilingsroute voor deze regels.

6. Slot

De bijzondere positie van politieke partijen in onze democratie maakt dat het stellen van nadere regels omtrent de interne organisatie van politieke partijen om een weloverwogen afweging vraagt. Enerzijds is een bepaalde normstelling gewenst, gezien de belangrijke rol van politieke partijen in de Nederlandse democratische rechtsstaat. Anderzijds zijn er fundamentele, normatieve en praktische uitdagingen voor dergelijke regelgeving, zoals het grondwettelijke recht op de vrijheid van vereniging, het ontbreken van een gedeelde en gedragen norm over wat het betekent om democratisch

⁹ Van der Kolk, H. (2024). Tussen val en verkiezingen, termijnen bij het organiseren van verkiezingen. P. 37.

¹⁰ Mazzoleni, O., & Voerman, G. (2017). Memberless parties: Beyond the business-firm party model? *Party Politics*, 23(6), P. 785. <https://doi.org/10.1177/1354068815627398>

¹¹ Politieke partijen dienen bij de aanvraag tot subsidieverlening voorafgaand een raming in van het ledenaantal op 1 januari van het betreffende subsidiejaar, en laten voor de subsidieverantwoordeling het ledental jaarlijks controleren door een onafhankelijk accountant.

¹² De procedures rondom deelname aan verkiezingen staan vastgelegd in de Kieswet. Daarom vereist een dergelijke regeling een wijziging van de Kieswet.

¹³ Het registreren van een politieke aanduiding is eenmalige handeling en kan op ieder moment in de tijd, maar moet in ieder geval geregistreerd zijn op dag 42 voor de dag van kandidaatstelling om, mits de aanduiding wordt goedgekeurd door het centraal stembureau, onder die aanduiding mee te kunnen doen aan de verkiezingen.

¹⁴ De dag van kandidaatstelling vindt plaats op dag 44 voor de dag van stemming en is het moment waarop politieke partijen hun kandidatenlijsten indienen.

georganiseerd te zijn, onduidelijkheid over het daadwerkelijke effect van dergelijke regels op de praktijk en hoe dergelijke regels gehandhaafd moeten worden.

Door middel van regels in de Kieswet en het Burgerlijk Wetboek worden al eisen gesteld aan de interne organisatie van politieke partijen. De Wfpp bevat ook de norm dat politieke partijen ledenorganisaties zijn, via de 1.000-ledeneis die een voorwaarde is voor het verkrijgen van subsidie. Met de Wpp blijven deze regels van kracht, en wordt daarnaast de verplichting voor politieke partijen geïntroduceerd dat zij transparant dienen te zijn over hun interne organisatie. Hiermee wordt voor eenieder inzichtelijk op welke wijze politieke partijen zich intern organiseren en op welke wijze leden invloed binnen een partij kunnen uitoefenen. Ook biedt het burgers de mogelijkheid om een geïnformeerde keuze te maken over welke politieke partij zij steunen. Deze transparantie is in lijn met de overige transparantievereisten uit de Wfpp en Wpp.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark