

Vergaderjaar 2025–2026

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. 15

VOORLICHTING VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2026

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 december 2025 (Kamerstuk 36 742, nr. 13) heeft de Tweede Kamer op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over 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).

De Tweede Kamer heeft de Afdeling advisering om voorlichting verzocht over het amendement van de Kamerleden Sneller en Tseggai (Kamerstuk 36 742, nr. 12). Het amendement ziet op de Wet op de politieke partijen (Wpp) en stelt regels voor de interne partijdemocratie. Partijen worden verplicht leden toe te laten die voldoen aan de eisen die de vereniging stelt. Ook moeten de leden kunnen beslissen over het partijprogramma en de kandidatenlijst waarmee de partij aan verkiezingen mee wil doen. Het amendement belegt het toezicht op de vereisten van interne partijdemocratie bij de Nederlandse autoriteit voor politieke partijen (Napp). Als een politieke partij niet voldoet aan de regels kan daaruit volgens het amendement uiteindelijk de sanctie voortvloeien dat zij niet kan deelnemen aan de verkiezingen.

Volgens de Afdeling is er in algemene zin constitutionele ruimte om de interne organisatie van politieke partijen wettelijk te regelen. Een grote mate van vrijheid voor politieke partijen is essentieel voor een goede werking van de democratie. Beperking van die vrijheid kan echter in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn om de democratie te beschermen en weerbaar te maken.

Gelet op de verschillende constitutionele gezichtspunten is de Afdeling advisering van oordeel dat het amendement op dit punt nog niet voldoende gemotiveerd is. De toelichting bij het amendement weegt niet expliciet af waarom de voorgestelde beperkingen van de verenigingsvrijheid en van het passief kiesrecht noodzakelijk en proportioneel zijn om de democratie te beschermen en te versterken en wat de voor- en nadelen zijn van wettelijke regulering van de interne organisatie van politieke partijen.

In verband met deze nadere afweging is het ook van belang wat de wetgever regelt. Dat luistert nauw. Te veel regulering kan onevenredig afbreuk doen aan de verenigingsvrijheid van politieke partijen en het kiesrecht. Te weinig regulering kan uit een oogpunt van de weerbare democratie onvoldoende effectief zijn, omdat de regels te gemakkelijk kunnen worden omzeild of genegeerd.

Hoe de voorgestelde normen in interactie met de regels die partijen zelf stellen, in de praktijk zullen uitpakken, is op dit moment onzeker en zal zich in belangrijke mate nog moeten uitkristalliseren. Veel vragen zullen in de loop van de tijd in de praktijk en door middel van het toezicht door de Napp moeten worden beantwoord. Dat plaatst de Napp in een kwetsbare positie. Bovendien is het de vraag of de uitsluiting van deelname aan de verkiezingen, mede gelet op het open karakter van de voorgestelde normen, een passende sanctie is, te meer nu het amendement deelname aan de verkiezingen via een blanco lijst uitsluit. Gelet daarop is de voorgestelde mogelijkheid om een partij in geval van niet-naleving van de wet van deelname aan de verkiezingen uit te sluiten, op dit moment dan ook een te vergaande beperking van het passief kiesrecht. De Afdeling geeft in overweging daarvan op dit moment af te zien.

Indien de wetgever afziet van sanctionering, is de vraag of wettelijke regulering zonder wettelijke sanctiemogelijkheid al dan niet moet worden nagestreefd. Vanuit het perspectief van de indieners bestaat in die opzet het risico dat de wettelijke normen door het ontbreken van een wettelijke sanctiemogelijkheid door partijen te gemakkelijk kunnen worden ontweken of genegeerd. Aan de andere kant kan als voordeel worden gezien dat er mede aan de hand van verslaglegging door de Napp aan de Tweede en Eerste Kamer een maatschappelijke en politieke dialoog kan plaatsvinden over hoe de interne partijdemocratie in de praktijk nader vorm moet krijgen. Als de wens er is om tot wettelijke regulering van de interne partijorganisatie te komen, dan geeft de Afdeling advisering in overweging om een zelfstandige afweging te maken van de voor- en nadelen van een wettelijke regulering zonder de voorgestelde sanctionering.

1. Voorlichtingsverzoek

a. Aanleiding

De Tweede Kamer heeft aan de Afdeling advisering om voorlichting verzocht over het amendement van de Kamerleden Sneller en Tseggai. Het amendement bevat een aanvulling op het voorstel van de Wpp en stelt regels ten aanzien van interne partijdemocratie. In het verzoek om voorlichting wordt de Afdeling gevraagd om in ieder geval in te gaan op de verhouding van het amendement tot de grondrechten, in het bijzonder het passief kiesrecht, de wijze waarop het toezicht is ingericht, en de sanctionering en mogelijke stappen die daaraan voorafgaan.¹

¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 742, nr. 13.

Het door de regering aanhangig gemaakte voorstel van de Wpp stelt verdergaande eisen aan politieke partijen dan vanouds in Nederland gebruikelijk is, maar stelt nog geen eisen aan de interne democratie van politieke partijen. De regering heeft bij de Wpp oog willen houden voor enerzijds de vrijheid die partijen hebben om zich naar eigen inzicht in te richten en in te zetten in het democratisch bestel en anderzijds de noodzaak tot partijregulering ter bescherming van de democratie. Blijkens de toelichting op de Wpp heeft de regering getracht een balans te vinden vanuit de constatering dat politieke partijen moeite hebben om hun vitale intermediaire functie in het staatsbestel te vervullen.² Het amendement beoogt de publieke functie van partijen in het wetsvoorstel vanuit dat gezichtspunt verder te versterken.

b. Inhoud amendement

Het amendement stelt regels voor politieke groeperingen die een aanduiding hebben geregistreerd voor deelname aan de verkiezing van de Tweede Kamer of het Europees Parlement. Ten aanzien van deze groeperingen regelt het amendement dat zij verplicht worden leden toe te laten als zij voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap. Dat lidmaatschap staat bovendien slechts open voor natuurlijke personen. De leden krijgen op grond van het amendement invloed op het vaststellen van het partijprogramma en de kandidatenlijst zoals de groepering voornemens is die in te leveren. Het wordt toegestaan dat in de statuten wordt beperkt op welke onderdelen van het partijprogramma of de kandidatenlijst de leden invloed hebben. De op grond van het aanhangige wetsvoorstel op te richten Napp houdt toezicht op de naleving van de regels. Hierna gaat de Afdeling nader in op de verschillende onderdelen van het amendement (punten 4 en 5).

2. Constitutionele beschouwing

a. Inleiding

Bij de beoordeling van het amendement zijn verschillende constitutionele gezichtspunten aan de orde. Deze zien op de rol van politieke partijen in ons bestel, de idee van de weerbare democratie, de politieke vrijheden en het passief kiesrecht. In het navolgende zal de Afdeling ingaan op de constitutionele ruimte voor beperkingen die de voorgestelde regulering vormt voor politieke vrijheden en het kiesrecht. Het gaat daarbij om een afweging van verschillende aan de orde zijnde constitutionele gezichtspunten. Zij roepen immers ook onderling spanning op. Wat daarin proportioneel is, hangt mede af van hoe de status en functies van politieke partijen worden beschouwd,³ wat de effecten van de regulering in de praktijk zijn en welke consequentie aan niet-naleving van de regels wordt verbonden.

b. Rol politieke partijen in het democratisch bestel

Voorop staat dat politieke partijen een belangrijke, wezenlijke, intermediaire rol hebben in het Nederlandse politieke bestel.⁴ In verband daarmee wordt doorgaans een aantal functies van politieke partijen onder-

² Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 9 oktober 2024 over de wet op de politieke partijen (W04.24.00070/I), Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nr. 4.

³ Venice Commission/ODIHR Guidelines on political party regulation, CDL-AD(2020)032, par. 151–155.

⁴ Vergelijk hier ook het EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (Refah Partisi/Turkije), par. 87.

scheiden.⁵ Politieke partijen hebben een rol in het articuleren, aggregeren en programmeren van wensen en belangen uit de samenleving. Partijen brengen wensen en belangen uit de samenleving samen, transformeren deze tot opvattingen en voornemens en leggen dit vast in een programma. Verder hebben partijen een intermediaire rol in rekrutering en selectie van geschikte kandidaten voor vertegenwoordigende organen en andere functies in het openbaar bestuur. Tot slot mobiliseren partijen burgers op verschillende manieren, en communiceren zij hun standpunten met de achterban en halen zij de opvattingen van hun leden op.⁶

De uitoefening van de bovengenoemde functies staat de laatste jaren onder druk van bredere veranderingen in samenleving en politiek. Zo is sprake van een toenemende bestuurlijke en maatschappelijke fragmentatie en polarisatie, voortschrijdende individualisering en heimelijke beïnvloeding van politieke campagnes en verkiezingsprocessen door onder meer de verspreiding van desinformatie.⁷ Deze ontwikkelingen zijn van invloed op het functioneren van politieke partijen en laten ook regelmatig zien dat politieke partijen in de huidige tijd kwetsbaar zijn.

c. Politieke vrijheden

Politieke partijen zijn ondanks hun belangrijke functie in het staatsbestel niet in de Grondwet geregeld. Er bestaat thans nog geen brede en duurzame overeenstemming over de constitutionele rol van politieke partijen en over of en zo ja, op welke wijze deze in de Grondwet geregeld moet worden.⁸ Het ontbreken van een grondwettelijke regeling neemt niet weg dat als het gaat om de rol van politieke partijen constitutionele gezichtspunten, met belangrijke achterliggende waarden, aan de orde zijn.

Diverse grondrechten zijn van belang omdat zij de organisatie en het handelen van politieke partijen beschermen en begrenzen. Wanneer mensen zich in welke vorm dan ook groeperen, valt dit onder de grondrechtelijke verenigingsvrijheid.⁹ Net als de vrijheid van vergadering en het kiesrecht is de vrijheid van vereniging essentieel voor een goede werking van de democratie. Politieke partijen zijn in die zin een belangrijk mechanisme om deze individuele, politieke vrijheden vorm te geven en daadwerkelijk in de praktijk te brengen.¹⁰

De vrijheid van vereniging kan in bepaalde gevallen door de wetgever worden beperkt. De Grondwet draagt verder aan de wetgever op om hier verder invulling aan te geven, rekening houdend met de grondwettelijke

⁵ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (Commissie-Veling), Het publieke belang van politieke partijen (eindrapport), Den Haag: BZK 2018, p. 13. Zie ook het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 9 oktober 2024 over het voorstel van wet op de politieke partijen (W04.24.00070/I), Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nr. 4, punt 3.a. Vergelijk Venice Commission/ODIHR Guidelines on political party regulation, CDL-AD(2020)032, par. 18.

⁶ Deze essentiële rol van politieke partijen in de democratische rechtsstaat wordt ook door het EHRM benadrukt. Vergelijk EHRM 12 april 2011, nr. 12976/07, ECLI:CE:ECHR:2011:0412JUD001297607 (Republican Party of Russia/Rusland), par. 78.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54 en Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), «Lage Drempels, Hoge Dijken», Den Haag: 2018, p. 229. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 9, par. 4.2–4.3.

⁸ Zie het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 9 oktober 2024 over het voorstel van wet op de politieke partijen (W04.24.00070/I), Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nr. 4, punt 5. Wel plaatste de Afdeling kanttekeningen bij de motivering van de regering op dit punt.

⁹ Artikel 8 van de Grondwet, zie ook artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 11 van het EVRM.

¹⁰ Venice Commission/ODIHR Guidelines on political party regulation, CDL-AD(2020)032, par. 16.

voorwaarden en de materiële criteria van noodzakelijkheid en proportionaliteit die ook voortvloeien uit het EVRM en het EU-Handvest.¹¹

Sinds 1976 is de regeling van verenigingen door de wetgever privaatrechtelijk geregeld in Boek 2 van het BW. Hierin zijn geen bijzondere eisen gesteld aan de wijze waarop politieke partijen zich intern organiseren. Zij hebben, net als andere verenigingen, de ruimte om zich naar eigen inzicht in te richten waarbij slechts enkele minimumnormen in acht moeten worden genomen.¹² Beperking van de ruimte die politieke partijen hebben is mogelijk voor het vaststellen van redelijke en noodzakelijke regels over hun oprichting, werking en interne organisatie.¹³

d. Kiesrecht en vertegenwoordiging

De grondwetgever heeft bij de herziening van de Grondwet overwogen dat naast het bestaan van politieke vrijheden ook het kiesrecht een grondrecht is dat separaat in de Grondwet moet worden vastgelegd. Het betreft het recht om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen (actief kiesrecht) en om daarin zelf verkozen te worden (passief kiesrecht). Internationaalrechtelijk zijn het actief en passief kiesrecht verankerd als noodzakelijke voorwaarde om de wil van de bevolking via verkiezingen tot uitdrukking te laten komen.¹⁴ Staten hebben de verplichting om hun stelsel zo in te richten dat kiezers aan dit grondrecht uitvoering kunnen geven.

In de democratische rechtsstaat vervult de volksvertegenwoordiging op verschillende niveaus in het staatsbestel een essentiële rol. Deze is in de Grondwet vastgelegd. Volksvertegenwoordigers worden periodiek gekozen door hen aan wie het kiesrecht is toegekend. Na hun benoeming worden zij geacht het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen,¹⁵ en zonder last te stemmen.¹⁶ Dit bevestigt de onafhankelijkheid van het ambt van volksvertegenwoordiger.

Het passief kiesrecht heeft betrekking op de fase voorafgaand aan het zijn van volksvertegenwoordiger: de kandidaatstelling en de verkiezing. De regeling van het passief kiesrecht biedt ruimte voor een nadere invulling die in de praktijk met name door politieke partijen wordt benut om invloed uit te oefenen op het proces van kandidaatstelling en verkiezing. Het

¹¹ Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32. Er geldt een delegatieverbod. Artikel 11 EVRM; 12, eerste lid en artikel 52, eerste lid EU-Handvest.

¹² Politieke partijen moeten momenteel als verenigingen een bestuur en een algemene vergadering hebben, en een statutaire doelstelling kennen (artikel 2:26, 2:27 en 2:37 BW). In welke mate de algemene vergadering bevoegdheden heeft om bepaalde besluiten te nemen, wordt statutair bepaald. Ook wordt statutair bepaald in welke mate de vereniging het lidmaatschap openstelt, waarbij het verenigingen vrij staat om iemand het lidmaatschap te weigeren, ook als diegene voldoet aan de lidmaatschapseisen (Hof 's-Gravenhage 14 juni 1985, ECLI:NL:GHSGR:1985:AC3646, NJ 1987/574 (Domburgse golfclub). In de jurisprudentie is echter wel aangenomen dat politieke partijen een essentiële rol vervullen in het democratische proces en dat het discriminatieverbod daardoor zwaarder kan wegen dan de vrijheid om naar eigen inzicht te bepalen wie lid mag worden (HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, r.o. 4.5.4 en 4.5.5).

¹³ EHRM 12 april 2011, nr. 12976/07, ECLI:CE:ECHR:2011:0412JUD001297607 (Republican Party of Russia/Rusland), par. 87. Zie ook artikel 52, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en EHRM 8 juli 2008, nr. 10226/03, ECLI:CE:ECHR:2008:0708JUD001022603 (Yumak en Sadak/Turkije), par. 109.

¹⁵ Artikel 50 van de Grondwet. Voor meer achtergrond bij de historische betekenis van artikel 50, zie E. van Vugt, De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk: Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983, Den Haag: Boom juridisch 2021.

¹⁶ Artikel 67, derde lid, van de Grondwet.

passief kiesrecht is mede gelet op het voorgaande geen absoluut recht. Beperkingen en uitzonderingen hierop zijn onder bepaalde voorwaarden mogelijk.

Volgens de Grondwet moeten beperkingen en uitzonderingen bij wet worden gesteld.¹⁷ Deze beperkingen mogen niet zo ver gaan dat ze een effectieve uitoefening van het passief recht onmogelijk maken of tegen de essentie daarvan ingaan; ze moeten een redelijk doel dienen, proportioneel en niet willekeurig zijn.¹⁸ In het bijzonder bij het passief kiesrecht noopt dat tot voorzichtigheid, aangezien een inperking daarvan direct ingrijpt op de representativiteit van de volksvertegenwoordiging.¹⁹ Daarbij is ook sprake van een wisselwerking tussen het actieve en het passieve kiesrecht; beperkingen van het passieve kiesrecht werken feitelijk ook door in het actieve kiesrecht in de zin dat zij de keuzevrijheid van kiezers beperken.

e. Weerbare democratie

Hoewel de bescherming van politieke vrijheden essentieel is voor een goede werking van de democratie, kunnen beperkingen van deze vrijheden in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn om de democratie juist te beschermen en weerbaar te maken.²⁰ Een weerbare democratie gaat uit van het gezichtspunt dat een democratie zichzelf moet verdedigen tegen antidemocratische invloeden zodat de stabiliteit van onze (representatieve) democratie en de instituties worden gewaarborgd.

Vanuit dit perspectief kan het nodig zijn dat politieke partijen aan bepaalde regels worden gebonden die hun handelingsvrijheid begrenzen en beperken.²¹ Daarbij trekt tot nog toe vooral het partijverbod de aandacht. Een dergelijk verbod kan in Nederland op dit moment al op grond van het BW door de rechter worden opgelegd als uiterste sanctie tegen politieke partijen waarvan de werkzaamheden een bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat.²² Ook volgens Europese rechtspraak bestaat onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid eisen te stellen aan politieke partijen.²³ Naast het partijverbod zijn in een later stadium ook

¹⁷ Zie in dat verband ook de in artikel 56 van de Grondwet opgenomen beperkingen.

¹⁸ EHRM 26 juli 2011, nr. 4508/06, ECLI:CE:ECHR:2011:0726JUD000450806, (Orujov/Azerbeidzjan), par. 40–42.

¹⁹ EHRM 19 oktober 2004, nr. 17707/02, ECLI:CE:ECHR:2004:1019JUD001770702 (Melnichenko/Ukraine), par. 56.

²⁰ Zie onder andere L. Loeber, «Regulering van politieke partijen: de opinie van de Venetiëcommissie», in: J.L.W. Broeksteeg & P.J.J. Zoontjes (red.), *Cyclisch constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2025/16, par. 16.3.3. Vergelijk Staatscommissie Remkes, *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel), Amsterdam: Boom 2018.

²¹ Zie over de verschillende invalshoeken en opvattingen daaromtrent vanuit het perspectief van de weerbare democratie B.R. Rijpkema, *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2015, hoofdstuk 3, p. 148 e.v.

²² Artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zoals deze luidde voor 1 januari 2022 is thans nog van toepassing voor politieke partijen, zie artikel 32a, tweede lid, van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek.

²³ EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (Refah Partisi/Turkije), par. 132; EHRM 13 juli 2006, nr. 45963/99 (Tsonev/Bulgarije); EHRM 30 juni 2009, nrs. 258/04 en 25817/04 (Herri Batasuna en Batasuna/Spanje). Politieke partijen moeten aan twee voorwaarden voldoen om bescherming van artikel 11 EVRM te genieten. Als een partij actie voert voor veranderingen in de constitutionele structuur van de staat, dient de partij dat te doen met wettige en democratische middelen. Ook dienen de veranderingen die de partij zelf voorstelt in overeenstemming te zijn met fundamentele democratische beginselen.

andere regels tot stand gebracht met betrekking tot politieke partijen, waaronder regels omtrent subsidiëring en financiering.²⁴

Onder invloed van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen (zie hiervoor onder punt 2b) is er in de recente periode meer discussie ontstaan over de vraag of de wetgever ter bescherming en versterking van de democratie ook regels moet stellen voor de interne organisatie van politieke partijen. Hoewel er in Europese landen op dit punt uiteenlopende keuzes worden gemaakt, zijn er landen waarin dergelijke wetgeving al langer bestaat.²⁵ Zo worden in Duitsland politieke partijen op grond van het grondwettelijk verankerde principe van de weerbare democratie beschouwd als publiekrechtelijke organisaties die actieve participatie van burgers in de politiek via een democratische partijorganisatie moeten bevorderen.

Het gevaar voor de democratie komt in die gedachtegang van politieke partijen die burgers niet in staat stellen aan de politiek deel te nemen omdat ze zelf niet democratisch georganiseerd zijn. Via democratische organisatie zouden partijen met een antidemocratisch gedachtegoed in deze filosofie ook minder snel van de grond komen.²⁶ Op basis van dergelijke overwegingen kan uit democratisch oogpunt gerechtvaardigd worden dat in het staatsbestel niet alleen tussen maar ook binnen politieke partijen een bepaalde mate van tegenmacht wordt georganiseerd.²⁷ Doordat wettelijke eisen gelden voor alle politieke partijen wordt tevens bevorderd, zo is de redenering, dat politieke partijen een gelijkwaardige uitgangspositie hebben.²⁸

3. Het amendement: algemene opmerkingen

De indieners beogen blijkens de toelichting aan te sluiten bij het hiervoor geschetste perspectief van de weerbare democratie.²⁹ Als motivering wijzen zij allereerst op het belang dat politieke partijen als democratische actoren de normen die ze in het democratisch bestel vertegenwoordigen, ook zelf uitdragen. Naar symmetrie met de democratische rechtsorde

²⁴ Zie voor een uitgebreide juridisch-historische studie 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: Wolters Kluwer 1988. Vergelijk G. Voerman & S. van Leunen, «Geef politieke partijen de ruimte: De Wpp over de interne organisatie van de politieke partij», in: G. Voerman, G. Karapetian & S. Maasbommel (red.), *Wie regelt, beperkt? De ontwerpWet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme* (deel 22 Montesquieu-reeks), Den Haag: Montesquieu Instituut 2023.

²⁵ Venice Commission, *Report on the establishment, organization and activities of political parties*, nr. 247/2003; vergelijk P. Corduwener & N. Graaf, «Interne partijdemocratie: een verplichting? Debat en wetgeving in Nederland, Duitsland en Frankrijk sinds 1945», In *Partij en parlement: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2024.

²⁶ P. Corduwener & N. Graaf, «Interne partijdemocratie: een verplichting? Debat en wetgeving in Nederland, Duitsland en Frankrijk sinds 1945», In *Partij en parlement: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2024, p. 48–51.

²⁷ W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009; B. Rijpkema, «Democratie als zelfcorrectie revisited: Nadere aantekeningen bij de weerbare democratie», in: A. Ellian, G. Molier & B. Rijpkema (red.), *De strijd om de democratie: Essays over democratische zelfverdediging*, Amsterdam: Boom 2018. Vergelijk J. Manenschijn, B. Rijpkema & S. Bruintjes, «Weerbare rechtsstaat: de vangrails in de Grondwet», Den Haag: Boom 2024 en C.C. van Baalen en P.P.T. Bovend'Eert, *Op weg naar een overkoepelende Wet op de politieke partijen in een democratische rechtsstaat*, RMThemis 2026/8, p. 84 e.v.

²⁸ Venice Commission/ODIHR Guidelines on political party regulation, CDL-AD(2020)032, par. 21. Daar wordt in de daar besproken visie gesproken over een «level playing field». Zie verder par. 133–136, 151. Zie over een gelijk speelveld tussen politieke partijen in relatie tot de Venice Principles ook L. Loeber, *Regulering van politieke partijen: de opinie van de Venetiëcommissie*, in: Hansko Broeksteeg, Paul Zoontjes (red.), *Cyclisch constitutioneel recht. Essays ter gelegenheid van het emeritaat van prof. mr. drs. B.P. Vermeulen*, Wolters Kluwer Deventer 2025, p. 139.

²⁹ Toelichting op het amendement, algemeen deel, paragraaf «inleiding en motivatie».

waarin politieke partijen belangrijke actoren zijn, zouden ook partijen zelf georganiseerd moeten worden volgens de principes van machtsverspreiding, tegenmacht en democratische betrokkenheid.

Daarnaast willen de indieners de kans verkleinen dat het democratische proces wordt gekaapt door autocraten. Bij richtinggevende besluiten binnen een partij moet de stem van de leden uiteindelijk doorslaggevend zijn, niet de wil van één of meer partijprominenten. Tot slot hopen de indieners met het vormgeven van interne partijregulering inspraak en participatie van burgers in het politieke proces te vergroten. Door leden invloed te geven in richtinggevende besluiten van de partij, worden partijen een klankbord en voorportaal voor politieke besluitvorming, aldus de indieners.³⁰

Vanuit de hierboven geschetste gezichtspunten (zie punt 2) ziet de Afdeling in algemene zin constitutionele ruimte voor het stellen van wettelijke regels aan de interne organisatie van politieke partijen. Zoals aangegeven kunnen beperkingen van politieke vrijheden in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn om de democratie te beschermen en weerbaar te maken. Voorbeelden uit andere landen laten zien dat vanuit dat perspectief ook eisen kunnen worden gesteld aan de interne organisatie van politieke partijen. Noch de Grondwet, noch verdragen staan aan dergelijke eisen als zodanig in de weg.

Met betrekking tot het voorliggende amendement is van belang dat het blijkens de voorgestelde wettekst en de toelichting een middenweg probeert te zoeken tussen de genoemde perspectieven. Het amendement bevat een aantal normen die politieke partijen de nodige ruimte laten tot nadere invulling. Dat neemt niet weg dat de toelichting op het amendement nog niet voldoende specifiek ingaat op de verhouding tussen de verschillende constitutionele gezichtspunten: de vrijheid van vereniging en het (actief en passief) kiesrecht enerzijds en het democratiebeginsel voor politieke partijen anderzijds (zie hiervoor punt 2).

De toelichting verwoordt weliswaar de verschillende motieven om te komen tot de voorgestelde regeling, maar weegt in het licht van de genoemde gezichtspunten niet expliciet af:

- wat de voor- en nadelen zijn van wettelijke regulering van de interne organisatie van politieke partijen;
- waarom gelet op de daarmee beoogde doelstellingen de voorgestelde beperkingen van het recht van vereniging en het passief kiesrecht noodzakelijk en proportioneel zijn, en
- in hoeverre het voorstel daadwerkelijk effectief is in het bereiken van deze doelstellingen.

De Afdeling merkt op dat in dat licht de motivering van het amendement als zodanig, en van de verschillende onderdelen daarvan, versterking behoeven.

In verband daarmee is van belang, zoals de Afdeling hierna zal uiteenzetten, dat het nauw luistert hoe de wetgever de interne partijorganisatie precies regelt. Het is een precaire evenwichtsoefening. Te veel regulering kan onevenredig afbreuk doen aan de verenigingsvrijheid van politieke partijen en het passief kiesrecht.³¹ Te weinig regulering kan uit een

³⁰ Toelichting op het amendement, algemeen deel, paragraaf «inleiding en motivatie».

³¹ Van belang hierbij is er redelijke eisen worden gesteld en deze eisen proportioneel zijn. EHRM 15 september 2011, nr. 12976/07 (Republican Party of Russia/Rusland), par. 87; EHRM 8 maart 2012, nrs. 41561/07 en 20972/08 (United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin e.o./Bulgarije), par. 40; EHRM 8 november 2016, nr. 188/60/07 (Yabloko Russian United Democratic Party e.o./Rusland), par. 71.

oogpunt van de beoogde versterking van de democratie onvoldoende effectief zijn omdat de regels te gemakkelijk kunnen worden omzeild of genegeerd.

Het belang van het vinden van een goed evenwicht klemmt te meer omdat in het voorgestelde amendement aan de eventuele vaststelling dat een politieke partij niet voldoet aan de wettelijke eisen de consequentie kan worden verbonden dat die politieke partij niet mag meedoen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement.

Hierna gaat de Afdeling in op de factoren en aspecten die van belang zijn om te beoordelen of het voorgestelde amendement gelet op de voornoemde constitutionele gezichtspunten in voldoende mate de noodzakelijke balans heeft gevonden. Daarbij gaat zij eerst in op de inhoudelijke normen die het amendement voorschrijft voor de interne partijdemocratie (punt 4). Daarna komt het toezicht op de naleving van de wettelijke normering en de mogelijke sanctiëring in geval van niet-naleving (punt 5). Vervolgens geeft de Afdeling haar concluderende bevindingen en gaat zij in op mogelijke aanpassingen (punt 6). Daarbij gaat de Afdeling ook in op de aspecten die in het verzoek om voorlichting expliciet zijn benoemd: de verhouding tot de grondrechten, in het bijzonder het passief kiesrecht; de wijze waarop het toezicht is ingericht; en de mogelijke sanctiëring en mogelijke stappen die daaraan voorafgaan.

4. Het amendement: inhoudelijke normen

a. Inhoud en uitwerking amendement

De indieners willen met het amendement allereerst inhoudelijke normen stellen voor de interne organisatie van politieke partijen. Zoals al aangegeven gaat het, kort gezegd, om de toelating van leden die aan de door de partij gestelde eisen voldoen en om de invloed van de leden op het partijprogramma en de kandidatenlijst.

De Afdeling constateert dat voor het bereiken van de doelstellingen die met deze inhoudelijke normen worden beoogd, een aantal elementen voorwaardelijk zijn. Allereerst vormt een betekenisvol ledenbestand een belangrijke voorwaarde. Leden zijn immers de basis van elke vereniging en vormen met de ledenvergadering een gezamenlijke vertegenwoordiging én eerste toezichthouder op wat de vereniging doet of nalaat. Daarnaast is het van belang dat de organisatiestructuur de leden rechten toekent bij richtinggevende besluiten van de partij en hen ook in de praktijk in staat stelt daadwerkelijk invloed uit te oefenen.

Deze elementen zijn binnen veel van de huidige politieke partijen niet nieuw. Hoe zij daarmee in de praktijk omgaan, verschilt echter sterk. Niet in alle partijen zijn deze elementen op dezelfde wijze verankerd en uitgewerkt. Zo vertonen de ledenaantallen van partijen de laatste jaren weliswaar een flinke toename, maar is brede openstelling van het lidmaatschap geen vanzelfsprekendheid.³² Ook zijn er partijen met weliswaar veel leden, maar waarbij de inspraak in de praktijk beperkt is. Rekening houdend met ruimte voor variëteit willen de indieners met het amendement ervoor zorgen dat alle partijen minimaal een aantal basisvereisten naleven.

³² Forse toename van het aantal leden van politieke partijen in 2025, rapport van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP), 6 maart 2026.

b. Toelating van leden en lidmaatschapseisen

Het verenigingsrecht, zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek (BW) geeft veel ruimte aan het bestuur om het lidmaatschap van de partij terughoudend open te stellen. De indieners van het amendement willen die ruimte beperken. Zo staat het lidmaatschap van een politieke vereniging voortaan slechts open voor natuurlijke personen; rechtspersonen zoals stichtingen kunnen niet langer lid zijn van een politieke partij.³³ Bovenal kiezen de indieners ervoor dat de statutaire lidmaatschapseisen in beginsel leidend zijn om als lid te kunnen worden toegelaten.³⁴ Het bestuur kan weliswaar besluiten om ook personen toe te laten die niet voldoen aan deze statutaire eisen, maar personen die aan deze eisen voldoen kunnen in ieder geval niet geweigerd worden.³⁵

Met de mogelijkheid om personen als lid te kunnen weigeren, kan een vereniging zich beschermen tegen ongewenste invloeden of gewekte associaties. Een partij is immers niet verplicht zomaar iedereen als lid toe te laten.³⁶ Zo kan een vereniging het onwenselijk vinden om onder invloed te komen staan van leden die afbreuk willen doen aan de statutaire doelstelling of die bijvoorbeeld geassocieerd zijn met gedachtengoed dat haaks staat op dat van de vereniging.

Op grond van de hiervoor genoemde motieven (zie punt 3.a) beperkt het amendement de bestaande vrijheid van verenigingen om zich tegen ongewenste invloeden te beschermen door naar eigen inzicht het lidmaatschap te verlenen. Een algemene plicht om personen in beginsel als lid toe te laten, kan in dat licht beschouwd worden als een belangrijke stap.

De indieners erkennen echter de risico's die daaraan zijn verbonden en hebben daarom geprobeerd om met enkele uitzonderingen partijen de mogelijkheid te bieden beschermende maatregelen te nemen. Zo laat het amendement de mogelijkheid aan politieke partijen om personen die bestuurder of volksvertegenwoordiger zijn van een andere landelijke politieke vereniging niet toe te laten als lid.³⁷

Om de bedoelde risico's in te dammen, legt de in het amendement gekozen opzet veel nadruk op de statuten om daarin de overige lidmaatschapseisen te bepalen. De statuten worden daarmee sterk bepalend.³⁸ Deze gedachte is niet onbegrijpelijk maar de vraag rijst wel of politieke partijen gelet op de doelstellingen van het amendement in staat zijn om afdoende in hun statuten te formuleren welke concrete eisen aan het lidmaatschap worden gesteld en in welke gevallen toelating van een persoon als lid een risico vormt voor het verwezenlijken van de statutaire doelstelling.

Gelet op de toenemende waarde van de statutaire lidmaatschapseisen kan niet worden uitgesloten dat partijen in hun statuten zulke strenge bepalingen opnemen, dat dit alsnog leidt tot een terughoudende openstelling van het lidmaatschap. Zij kunnen zodanige statutaire drempels of procedures opwerpen dat het lidmaatschap in de praktijk blijft voorbehouden aan een zeer select of klein groepje personen. De

³³ Voorgesteld artikel 13b, tweede lid.

³⁴ Voorgesteld artikel 13b, eerste lid, aanhef en onderdeel a.

³⁵ Toelichting op het amendement, paragraaf «lidmaatschap».

³⁶ Venice Commission/ODIHR Guidelines on political party regulation, CDL-AD(2020)032, par. 139.

³⁷ Voorgesteld artikel 13b, eerste lid, aanhef en onder b en c.

³⁸ Voorgesteld artikel 13b, derde lid.

mogelijkheid voor personen om van de partij lid te worden, wordt dan in de praktijk misschien illusoir. Daarmee zou een belangrijke randvoorwaarde voor het welslagen van het amendement (zie punt 3.a), namelijk dat binnen partijen een betekenisvol ledenbestand ontstaat, niet worden bereikt.

c. Invloed leden op besluitvorming

Hoofdorganen van verenigingen zijn volgens het bestaande verenigingsrecht een ledenvergadering en een bestuur. Uitgaande van die structuur bepaalt het amendement dat de algemene ledenvergadering wordt belast met het vaststellen van het partijprogramma en van de kandidatenlijst zoals beoogd wordt deze in te leveren bij het centraal stembureau. Op die manier wordt beoogd de leden te verzekeren van invloed op deze richtinggevende besluiten van de partij. Deze handelingen vallen momenteel onder de algemene taak van het verenigingsbestuur, waarbij de statuten kunnen bepalen dat de besluitvorming anders wordt vormgegeven.³⁹ De indieners willen met het amendement blijken de toelichting hiermee voorkomen dat binnen een partij één persoon bepaalt wie er op de kandidatenlijst komt of wat het partijprogramma inhoudt.⁴⁰

Ten aanzien van het partijprogramma wordt in het amendement bepaald dat hierin de doelen van de vereniging worden vastgesteld.⁴¹ Volgens de indieners worden partijen niet verplicht om het programma voorafgaand aan een verkiezing vast te stellen, één keer in de vier jaar is genoeg.⁴² De meerwaarde van deze verplichting is beperkt. De doelen van de vereniging zijn allereerst immers ook al statutair vastgelegd.⁴³ Bovendien geeft het vastleggen van de doelen in een partijprogramma maar beperkt richting aan de concrete koers van een partij voor een komende periode.

Voor een meer richtinggevende vertaling van die doelen dient in de praktijk met name het programma dat in aanloop naar een verkiezing wordt vastgesteld: het verkiezingsprogramma. Door dat programma vast te kunnen stellen, zouden leden concreet invloed kunnen uitoefenen op de belangrijkste doelen en de uit te dragen standpunten van de partij. Voor de vaststelling van een verkiezingsprogramma ligt het voor de hand om dat voorafgaand aan elke verkiezing te doen, in plaats van uiterlijk elke vier jaar.⁴⁴

Voorts past bij de invloed van leden op het partijprogramma de belangrijke relativisering dat eenmaal gekozen volksvertegenwoordigers bij de uitoefening van hun ambt formeel niet aan dit programma zijn gebonden. Het grondwettelijk verankerde beginsel van een persoonlijk, vrij mandaat staat aan zo'n gebondenheid in de weg (zie punt 2.d). Dat maakt dat van de ledeninvloed op de koers van de partij slechts in aanloop naar een verkiezingscampagne enig effect valt te verwachten. In invloed van de leden op het verkiezingsprogramma voorziet het amendement niet.

Ook de kandidatenlijst moet volgens de indieners door de algemene vergadering worden vastgesteld. Zowel ten aanzien van het partijprogramma als ten aanzien van de beoogde kandidatenlijst, bepaalt het

³⁹ Artikel 44, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Partijen gaan hier momenteel verschillend mee om. Zie H. Broeksteeg & R. Tinnevelt, *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, 2015, p. 182.

⁴⁰ Toelichting op het amendement, algemeen deel, paragraaf «inleiding en motivatie».

⁴¹ Voorgesteld artikel 13c.

⁴² Toelichting op het amendement, algemeen deel, paragraaf «programma».

⁴³ Artikel 27, vierde lid, aanhef en onder b, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

⁴⁴ Vergelijk hier L. Trapman & K. van Vught, «Interne partijdemocratie – hoe gaan we dat regelen?», *NJB* 2026/2.

amendement dat delen hiervan kunnen worden uitgesloten van vaststelling door de algemene vergadering.⁴⁵ Partijen moeten deze beperkingen dan opnemen in de statuten. De indieners noemen als voorbeeld dat een partij kan bepalen dat de financiële paragraaf of het voorwoord niet geamendeerd kunnen worden.⁴⁶

Ook delen van de kandidatenlijst kunnen worden uitgesloten van vaststelling door de algemene ledenvergadering, waarbij de indieners ook veronderstellen dat procedurele beperkingen mogelijk zijn.⁴⁷ Door het opnemen van deze mogelijkheid, kan in de praktijk het effect van de algemene ledenvergadering op de inhoud van het partijprogramma of de beoogde lijst beperkt zijn. Partijen hebben immers de vrijheid om in hun statuten wezenlijke onderdelen aan de besluitvorming door de algemene ledenvergadering te onttrekken.

Bij de uitvoering van de voorgestelde regels kunnen zich ook praktische knelpunten voordoen die de effectieve werking van de regels kunnen beïnvloeden. Allereerst heeft het vaststellen van programma en kandidatenlijst organisatorische gevolgen. Gelet op het toezicht op de naleving van deze verplichting en de mogelijke gevolgen van niet-naleving, moeten partijen hun programma's en conceptlijst immers tijdig voor de kandidaatsstelling hebben vastgesteld. Dat kan het interne besluitvormingsproces onder druk zetten. Tijdige vaststelling kan eveneens onder druk staan als op de algemene ledenvergadering niet het vereiste quorum aanwezig kan zijn, waardoor deelname aan de verkiezing al vóór de dag van kandidaatsstelling onhaalbaar kan worden.

Daarnaast is de vraag of en zo ja, hoe politieke partijen rekening kunnen houden met veranderde omstandigheden die zich kunnen voordoen na de vaststelling. Zo is de vraag in hoeverre het toelaatbaar is dat na vaststelling door de algemene ledenvergadering nog wijzigingen in de kandidatenlijst worden aangebracht, bijvoorbeeld omdat een beoogde kandidaat op een later moment toch afziet van kandidatuur of omdat de kandidatuur om bepaalde redenen onhoudbaar blijkt. Ook bij het partijprogramma kan de discussie ontstaan in hoeverre een later ingeslagen koers toelaatbaar is, of dat deze wijziging gelet op de door het amendement voorgeschreven verplichtingen opnieuw ter vaststelling aan de ledenvergadering had moeten worden voorgelegd.

Deze knelpunten zijn niet altijd goed te ondervangen als de besluitvorming rondom het partijprogramma en de beoogde lijst verplicht wordt belegd bij de algemene vergadering, zoals de indieners beogen. Het amendement beperkt de mogelijkheden van partijen om in de toekomst andere vormen van besluitvorming te beproeven.

Daarbij merkt de Afdeling op dat de indieners er niet voor hebben gekozen dat de statuten vastleggen hoe de besluitvorming plaatsvindt en hoe invloed van de leden daarbij, mogelijk ook indirect, wordt verzekerd. Te denken valt aan de inschakeling van programma- of lijstencommissies die uit de algemene ledenvergadering worden samengesteld en die vervolgens het mandaat krijgen om in het algemeen belang van de partij te handelen. Dat laatste impliceert dat over de invulling van het democra-

⁴⁵ Voorgesteld artikel 13c, derde lid, en artikel 49b, tweede lid.

⁴⁶ Toelichting op het amendement, algemeen deel, paragraaf «programma».

⁴⁷ In de toelichting wordt als voorbeeld genoemd de beperking van het stemgewicht van de algemene ledenvergadering bij het bepalen van de lijstvolgorde, wanneer ook een lijstadviescommissie daarbij een stem heeft. Zie Toelichting op het amendement, algemeen deel, paragraaf «kandidatenlijst».

tiebeginsel en de mate waarover in dat verband zeggenschap over leden moet worden toegekend, verschillend kan worden gedacht.

d. Reikwijdte van de inhoudelijke normen

Het amendement bepaalt dat de regels voor interne democratische inrichting, toezicht en sanctionering alleen van toepassing zijn op politieke verenigingen waarvoor door een centraal stembureau een aanduiding is geregistreerd ten behoeve van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of het Europees Parlement.⁴⁸ Volgens de indieners zijn de gestelde eisen niet proportioneel voor lokale groeperingen, waarbij lijkt mee te spelen dat de bescherming van de democratische rechtsstaat met name eisen zou moeten stellen aan landelijke politieke partijen.⁴⁹

Hoewel de indieners beogen dat de regulering alleen van toepassing is bij landelijke verkiezingen, regelt het amendement dat niet. Aanduidingen die zijn geregistreerd voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, werken in principe ook door naar verkiezingen voor de Eerste Kamer, provinciale staten, de gemeenteraad, de waterschappen en de eilandsraden en kiescolleges.⁵⁰ Daarmee strekt de regulering van deze partijen ook tot die verkiezingen. Het is evenwel niet uitgesloten dat er partijen zijn die zich enkel registreren voor deelname aan de Eerste Kamerverkiezingen. Deze partijen vallen dan buiten het toepassingsbereik van het amendement.⁵¹ Omdat hierdoor verschillen kunnen ontstaan tussen de wettelijke posities van landelijke partijen, behoeft deze beperking nadere motivering.

Gelet op de doorwerking van aanduidingen naar de verkiezingen voor decentrale vertegenwoordigende organen en het ontbreken van een verdere afbakening lijkt het amendement ook betrekking te hebben op deelname aan decentrale verkiezingen door landelijke partijen. Vereisten aan een intern democratische inrichting hebben langs die weg ook effect op de lokale democratie. Dat kan een bewuste keuze zijn, waarbij de indieners van landelijke partijen meer verwachten dan van lokale verenigingen. Daarbij moet onderkend worden dat als gevolg van het amendement voor partijen bij eenzelfde (lokale) verkiezing verschillende eisen zullen gelden. Zo hoeft een lokale vereniging niet aan eisen voor interne organisatie te voldoen, terwijl een lokaal deelnemende landelijke partij dat wel moet. Een gelijkwaardige positie van partijen wordt op deze manier evenmin op decentraal niveau bereikt.

e. Tussenconclusie

Resumerend zijn er diverse vragen te stellen bij de voorgestelde inhoudelijke normen. De beoogde toelating van leden kan in de praktijk mogelijk vergaand door partijen worden beperkt. De meerwaarde van invloed van de leden op het partijprogramma in plaats van het verkiezingsprogramma is onzeker. Ook de invloed van leden op de kandidatenlijst is mogelijk minder dan de indieners beogen. Voor de mate waarin de doelstellingen van het amendement op alle genoemde onderdelen worden bereikt,

⁴⁸ Voorgesteld artikel 13a.

⁴⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf «inleiding en motivatie».

⁵⁰ Er zijn momenteel 33 aanduidingen in het landelijk register opgenomen (Strct. 2025, 44115 en Strct. 2026, 6728).

⁵¹ Hoewel een geregistreerde aanduiding voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op grond van artikel Q 6 van de Kieswet tevens geldt voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, kunnen op grond van dat artikel ook aanduidingen worden geregistreerd die alleen voor de Eerste Kamer gelden. Het gaat momenteel om één aanduiding die in dat register is opgenomen.

zullen de statuten van de politieke partij in belangrijke mate bepalend zijn. Dit betekent dat hoe de voorgestelde normen in interactie met de regels die partijen zelf stellen, in de praktijk zullen uitpakken op dit moment onzeker is en derhalve zich in belangrijke mate nog moeten uitkristalliseren. Daarmee zal ook de effectiviteit van de voorgestelde regels in de praktijk nog moeten blijken.

Daar komt bij dat de voorgestelde normen niet van toepassing zijn op partijen die zich enkel registreren voor deelname aan de Eerste Kamerverkiezingen, en daarentegen wel doorwerken als het gaat om de deelname van landelijke politieke partijen op decentraal niveau. Omdat hierdoor verschillen gaan ontstaan tussen partijen onderling zowel als het gaat om de Eerste Kamer als waar het de verhoudingen op decentrale niveau betreft, zijn hier vragen bij te stellen. Ook op dit punt zal de praktijk moeten leren welke gevolgen het amendement precies zal hebben.

5. Het amendement: toezicht en sanctionering

a. Inhoud en uitwerking amendement

Het amendement regelt ook het toezicht op de naleving van de inhoudelijke normen en, bij niet-naleving, de sanctionering daarvan. De indieners wijzen, in aansluiting bij de keuze in de Wpp, de Napp aan als toezichthouder. Het toezicht door de Napp valt blijkens de toelichting uiteen in twee soorten: rondom verkiezingen en periodiek. Het toezicht rondom verkiezingen kent twee vormen: een formele en materiële toets. Als een politieke partij een aanduiding wil laten registreren bij de Kiesraad, moet ze beschikken over een verklaring van de Napp dat de vereniging voldoet aan de formele vereisten die de wet stelt.⁵² Als de Napp oordeelt dat de partij niet heeft voldaan aan de voorgeschreven eisen, dan kan de Napp de gevraagde verklaring weigeren. Het gevolg hiervan is dat de politieke partij zich niet kan registreren voor deelname aan de verkiezingen. Omdat het amendement deelname aan de verkiezing via een lijst waarboven geen aanduiding staat (de blanco lijst) uitsluit, kan de partij in dat geval niet meedoen aan de verkiezingen.⁵³

Daarnaast toetst de Napp of politieke verenigingen die een aanduiding hebben laten registreren bij de Kiesraad voorafgaand aan de inlevering van de kandidatenlijsten ook in de praktijk, materieel, aan de vereisten voldoen.⁵⁴ Dat wil zeggen dat de Napp bijvoorbeeld, zo blijkt uit de toelichting, controleert of de leden ook in de praktijk invloed hebben gehad op de kandidatenlijst. De Napp controleert echter niet of een stemming over een amendement correct is verlopen. De leden zijn zelf primair verantwoordelijk voor het afdwingen van correcte naleving van de eigen statuten, aldus de toelichting.⁵⁵ De materiële toets vindt plaats uiterlijk voor de dag van de kandidaatstelling. De Kiesraad is vervolgens verplicht een door de partij ingediende kandidatenlijst ongeldig te verklaren.⁵⁶

Verder toetst de Napp periodiek of politieke partijen nog voldoen aan de vereisten rondom lidmaatschap en partijprogramma. Als een bepaalde politieke partij niet meer voldoet aan de eisen, dan vervalt de aanduiding bij de Kiesraad en moet de partij zich bij nieuwe verkiezingen opnieuw

⁵² Voorgesteld artikel 49a, eerste lid.

⁵³ Voorgesteld artikel I 5.

⁵⁴ Voorgesteld artikel 49c, eerste lid.

⁵⁵ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf «toezicht en sanctie».

⁵⁶ Voorgesteld artikel I 5.

inschrijven.⁵⁷ Tot slot brengt de Napp jaarlijks verslag uit of en in welke mate partijen voldoen aan de verplichtingen en of zij personen niet hebben toegelaten als lid, op welke grond dit is gebeurd en of hierover door de rechter uitspraak is gedaan.⁵⁸

b. Toezicht op naleving

Uit het amendement en de toelichting daarop blijkt dat er voor de Napp twee toetsmomenten zijn: de toets bij de registratie als politieke partij voor deelname aan de verkiezing en de toets voor het inleveren van de kandidatenlijsten. In beide gevallen is een positieve verklaring nodig van de Napp dat de partij aan de eisen voldoet. In beide gevallen kan de vaststelling van de Napp dat niet aan de eisen wordt voldaan voor die politieke partij leiden tot uitsluiting van deelname aan de verkiezingen. De toelichting duidt deze toetsen aan als respectievelijk een formele en een materiële toets.

Dat de formele toets moet worden onderscheiden van de materiële toets, volgt weliswaar uit de toelichting,⁵⁹ maar niet duidelijk uit de voorgestelde tekst. Hieruit lijkt te volgen dat de Napp ook bij de formele toets al naar de praktische toepassing van de wettelijke eisen moet kijken. Zo wordt bij de formele toets nagegaan of de partij voldoet aan de verplichtingen,⁶⁰ die, zo moet uit de voorgestelde wettekst worden afgeleid, verder gaan dan enkel het opnemen van bepaalde eisen en procedures in de statuten.⁶¹ Daardoor zal ook de formele toets in grote mate neerkomen op een meer inhoudelijke, naar de praktijk gerichte beoordeling van wat er binnen partijen is gebeurd. Evenmin blijkt duidelijk uit de voorgestelde wettekst dat bij de materiële toets de Napp ook moet controleren of de politieke partij ook in de praktijk aan de wettelijke eisen heeft voldaan en hoever de Napp daarbij mag gaan.

Het aldus ingerichte amendement kan niet alleen leiden tot juridische complicaties maar plaatst de Napp ook in een kwetsbare positie. Op zichzelf is de gedachte begrijpelijk dat de Napp zich niet zou moeten beperken tot alleen een formele toets of een partij aan de wet voldoet. Op papier kunnen partijen de beperkte wettelijke basiseisen op toereikende wijze hebben geregeld, maar dat wil nog niet zeggen dat ook in de praktijk effectief daaraan wordt voldaan. Het gevolg daarvan is echter dat de Napp op verschillende momenten zal moeten nagaan of een bepaalde basisnorm in de praktijk voldoende is toegepast.

Daarbij zal de Napp de wettelijke normen aan de hand van de toepassingspraktijk nader moeten interpreteren en bijvoorbeeld, zoals de indieners blijkens de toelichting beogen, moeten nagaan of de leden ook in de praktijk daadwerkelijk invloed hebben gehad op de kandidatenlijst. De beantwoording van dergelijke vragen zal gemakkelijk tot discussie tussen partijen en de Napp aanleiding kunnen geven en, gelet op het potentiële gevolg van uitsluiting van deelname aan de verkiezingen, tot maatschappelijke en politieke controverse.

⁵⁷ Voorgesteld artikel 49a, derde lid.

⁵⁸ Voorgesteld artikel 121a.

⁵⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf «toezicht en sanctie».

⁶⁰ Voorgesteld artikel 49a.

⁶¹ Zie bijvoorbeeld de verplichtingen om geen rechtspersonen als lid te hebben, om een partijprogramma te hebben, dat eens in de vier jaar vast te stellen, en een bestuursverslag te hebben (voorgestelde artikelen 13b, 13c en 13d).

c. Sanctionering

Van belang in de afweging is ook dat het amendement niet alleen kan leiden tot uitsluiting van de politieke partij met die aanduiding aan deelname aan de verkiezingen maar ook de mogelijkheid uitsluit om aan de verkiezingen mee te doen door indiening van een zogenaamde blanco lijst. Dat is volgens de indieners nodig omdat anders de sanctie van uitsluiting van de verkiezingen eenvoudig omzeild kan worden als een partij die niet voldoet aan de wettelijke eisen, vervolgens zonder geregistreerde aanduiding toch aan de verkiezingen kan meedoen. Het gevolg daarvan is dat kiesgerechtigden zich feitelijk altijd in verenigingsverband moeten verenigen, alvorens verkiesbaar te kunnen zijn, ook als zij verder kunnen voldoen aan de op dit moment vereiste waarborgsom en ondersteuningsverklaringen.

Hoewel de Afdeling begrijpt dat de indieners hiermee de effectiviteit van het amendement hebben willen vergroten, is dit een uit grondrechtelijk oogpunt ingrijpende beperking van het passief kiesrecht.⁶² De bestaande wettelijke beperkingen van het passief kiesrecht zijn gesloten en objectief geformuleerd.⁶³ Met het toevoegen van beperkingen aan de hand van open normen waarvan de betekenis nog onvoldoende is uitgekristalliseerd, rijst de vraag of invoering van de genoemde sanctiemogelijkheid op niet-naleving van die normen passend is.⁶⁴ Het betekent immers dat politieke partijen exclusief bevoegd worden om kandidaten te stellen.⁶⁵

Daarbij is van belang dat de mogelijkheid van deelname met een blanco lijst van oudsher door de wetgever juist nadrukkelijk als «uitweg» is gezien voor personen of groeperingen die onbedoeld of bewust niet konden voldoen aan de vereisten die registratie als partij met zich meebrengen.⁶⁶ Hiermee wordt gewaarborgd dat de deelname aan de verkiezingen openstaat voor iedereen, ongeacht of hij al dan niet is aangesloten bij een politieke partij.⁶⁷ De toelichting op het amendement gaat niet in op hoe dit fundamentele grondrechtelijke belang is betrokken in de afweging die heeft geleid tot deze uitsluiting.

d. Samenloop toezichtsregimes en rechtsbescherming

In verband met het beoogde toezicht door de Napp is de vraag hoe deze taak zich verhoudt tot de taak van de Kiesraad en in verband daarmee welke rechtsbescherming openstaat. Het gevolg van het amendement is dat naast de Kiesraad ook de Napp een taak krijgt in het verkiezingsproces. Op twee momenten moet de Kiesraad als gevolg van het amendement afgaan op de verklaring van de Napp; bij de registratie van de aanduiding voor deelname aan de verkiezingen en bij de inlevering van de kandidatenlijsten.

⁶² Artikel 4 Grondwet.

⁶³ Het gaat daarbij om formaliteiten ten aanzien van het plaatsen van kandidaten op de lijst en het daarboven opnemen van een aanduiding. Specifiek voor nieuwe partijen gaat het daarnaast ook om vereisten gerelateerd aan het aantonen van enige aanhang en organisatie.

⁶⁴ Zie in het licht van het EVRM in dit verband EHRM 26 juli 2011, nr. 4508/06, ECLI:CE:ECHR:2011:0726JUD000450806, (Orujov/Azerbeidzjan), par. 40–42.

⁶⁵ Deze bevoegdheid ligt momenteel bij iedere kiezer, zie artikel H 3 van de Kieswet.

⁶⁶ Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, p. 25.

⁶⁷ Zie recentelijk ook Kamerstukken II 2024–2025, 36 742, nr. 5, p. 2. Deze mogelijkheid is ook dienstig voor partijen wiens aanduiding om formele redenen niet boven de kandidatenlijst geplaatst mocht worden of die niet op tijd een aanduiding hebben kunnen registreren, bijvoorbeeld omdat de daarvoor vereiste machtiging niet kon worden overgelegd.

Gelet op de rechtsgevolgen (kort gezegd: wel of geen deelname aan verkiezingen) moet worden aangenomen dat tegen beide verklaringen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bezwaar en beroep open staat. In dat geval zijn de procedures en termijnen van toepassing zoals deze volgen uit de Awb, nu het amendement hier verder niets over regelt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de uitkomst hiervan niet onherroepelijk vaststaat op het moment dat het centraal stembureau op grond van de Kieswet een besluit moet nemen.

Daarmee is de vraag of er tegen de besluiten van de Napp wel een effectief rechtsmiddel openstaat.⁶⁸ Ook is de vraag hoe de procedures tegen besluiten van de Napp zich verhouden tot eventuele beroepsprocedures tegen besluiten van de Kiesraad. Mogelijk ligt integratie van beide procedures in de rede maar de vraag is wel wat dit betekent voor behoud van de door de indieners beoogde onafhankelijkheid van de Kiesraad.

Naast de twee genoemde bestuursrechtelijke rechtsgangen, kunnen er mogelijk ook civielrechtelijke procedures lopen ten aanzien van de interne besluitvorming van partijen. Ook de toelichting op het amendement wijst er al op dat het primair aan de leden is om correcte naleving van de statuten van de politieke partij af te dwingen,⁶⁹ zoals ook binnen het verenigingsrecht gebruikelijk is. Worden de statuten niet nageleefd, dan kan dat leiden tot nietige of vernietigbare besluiten.

Het toezien daarop ligt in de rede voor de leden van de vereniging, maar ook niet-leden die een redelijk belang hebben kunnen de vernietiging van een besluit vorderen. De vraag is hoe in situaties waarin de Napp bij de vorming van een oordeel over de toepassing van de wettelijke eisen in de praktijk ook de statuten heeft betrokken, de bevoegdheden van de civiele rechter en de bestuursrechter zich tot elkaar zullen verhouden.

e. Tussenconclusie

Resumerend roepen het toezicht op de naleving van de voorgestelde regels en de mogelijke sanctionering in geval van niet-naleving, een aantal belangrijke constitutionele vragen op die in het amendement en de toelichting daarop niet of niet voldoende worden beantwoord. Blijkens de toelichting zal de Napp de wettelijke open normen aan de hand van de toepassingspraktijk nader moeten interpreteren en moeten nagaan of de leden ook in de praktijk daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen.

Gelet op het potentiële gevolg van een negatief oordeel van de Napp (uitsluiting van deelname aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement) plaatst het voorgestelde toezicht de Napp in een kwetsbare positie. Bovendien is het de vraag of de uitsluiting van deelname, mede gelet op het open karakter van de voorgestelde normen, een passende sanctie is, te meer nu het amendement deelname aan de verkiezingen via een blanco lijst uitsluit. Ten slotte roept de voorgestelde toezichtsconstructie vragen op met betrekking tot de rechtsbescherming.

⁶⁸ Venice Commission/ODIHR Guidelines on political party regulation, CDL-AD(2020)032, par. 282.

⁶⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf «toezicht en sanctie».

6. Bevindingen en nadere overwegingen

a. Algemeen oordeel

De Afdeling ziet in algemene zin constitutionele ruimte voor het stellen van wettelijke regels aan de interne organisatie van politieke partijen. Een grote mate van vrijheid voor politieke partijen is essentieel voor een goede werking van de democratie. Beperkingen van politieke vrijheden kunnen echter in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn om de democratie te beschermen en weerbaar te maken. Voorbeelden uit andere landen laten zien dat vanuit dat perspectief ook eisen kunnen worden gesteld aan de interne organisatie van politieke partijen. Noch de Grondwet, noch verdragen staan aan dergelijke eisen als zodanig in de weg.

Het voorliggende amendement beoogt een middenweg te zoeken tussen verschillende constitutionele gezichtspunten: de vrijheid van vereniging en het (actief en passief) kiesrecht enerzijds en het democratiebeginsel voor politieke partijen anderzijds. Het bevat een beperkt aantal open normen die politieke partijen de nodige ruimte laten tot nadere invulling.

Dat neemt niet weg dat de toelichting op het amendement nog niet voldoende specifiek ingaat op de verhouding tussen de verschillende perspectieven. De toelichting verwoordt weliswaar vanuit het streven om de democratie te versterken de verschillende motieven om te komen tot de voorgestelde regeling, maar weegt niet expliciet af wat de voor- en nadelen zijn van wettelijke regulering van de interne organisatie van politieke partijen en waarom gelet op de daarmee beoogde doelstellingen de voorgestelde beperkingen van het recht van vereniging en het passief kiesrecht noodzakelijk en proportioneel zijn. De Afdeling merkt op dat tegen die achtergrond de motivering van het amendement als zodanig, alsook van de verschillende onderdelen daarvan, versterking behoeven.

b. Sanctionering te vergaand

In verband met de nadere afweging (zie hiervoor) of wettelijke regulering nodig wordt geacht, is ook van belang wat de wetgever regelt. Dat luistert nauw. Te veel regulering kan onevenredig afbreuk doen aan de verenigingsvrijheid van politieke partijen en het passief kiesrecht. Te weinig regulering kan vanuit het oogpunt om de democratie te versterken onvoldoende effectief zijn omdat de regels te gemakkelijk kunnen worden omzeild of genegeerd.

De voorgaande beschouwingen (punten 4 en 5) laten in onderlinge samenhang zien dat de betekenis van de voorgestelde wettekst en hoe de betrokken actoren (vooral politieke partijen en de Napp) zich in de praktijk daartoe moeten verhouden, nog veel vragen oproepen. Hoe de voorgestelde normen in interactie met de regels die partijen zelf stellen, in de praktijk zullen uitpakken, is op dit moment onzeker en moet zich in belangrijke mate nog uitkristalliseren.

Willen de wettelijke regels enigszins effectief zijn dan zal ook de toepassing in de praktijk zich naar de achterliggende bedoeling daarvan moeten richten. De invulling daarvan kan op veel verschillende manieren. Meer dan eens kan de vraag rijzen of een partij door regeling in de statuten de rechten van leden te vergaand beperkt, dan wel voor die beperking valide gronden kan aanvoeren. De verdere ontwikkeling en invulling van de wettelijke normen zal met het oog op het vereiste draagvlak daarom in de praktijk nog de nodige reflectie en discussie vergen. Dat kost tijd.

Als het gaat om het toezicht op de naleving van de wettelijke regels is in de opvatting van de indieners een belangrijke rol weggelegd voor de Napp. Dat ligt in de systematiek van de Wpp voor de hand. De Afdeling heeft in dit verband begrip voor de keuze om vanwege de onafhankelijkheid van de Kiesraad, het toezicht niet bij de Kiesraad te leggen. Tegelijkertijd roept de voorgestelde wettekst ook op dit punt belangrijke vragen op. Omdat de betekenis van de wettelijke normen in de praktijk nog niet zijn uitgekristalliseerd zal zeker in de beginperiode veel aandacht uitgaan naar de oordelen van de Napp. Deze zullen onvermijdelijk leiden tot discussie en soms ook controverse.

Dat geldt te meer omdat aan een oordeel van de Napp het gevolg kan worden verbonden dat een partij niet mag meedoen aan de verkiezingen. Dat maakt de positie van de Napp, die na inwerkingtreding van de Wpp nog moet worden opgericht en die zijn gezag nog moet vestigen, kwetsbaar.⁷⁰ Daarbij komt dat de voorgestelde wettekst de mogelijkheid schraapt om via een blanco lijst aan de verkiezingen deel te nemen.

In het Nederlandse kiesstelsel is tot nog toe groot belang toegekend aan de mogelijkheid voor elke kiesgerechtigde om deel te nemen aan de verkiezingen, ongeacht of hij al dan niet is aangesloten bij een politieke partij. Vanuit dat perspectief is de blanco lijst in ons bestel een «uitweg» om het in de democratie elementaire passief kiesrecht voor een ieder te garanderen. In dat verband is ook van belang dat een en ander feitelijk doorwerkt in het actieve kiesrecht in de zin dat beperking van het passief kiesrecht de keuzevrijheid van kiezers beperkt.

Gelet op het feit dat de betekenis van de voorgestelde open normen in de praktijk nog niet is uitgekristalliseerd en gezien de ingrijpende beperking van het passief kiesrecht door de mogelijke sanctie op niet-naleving, is de beoogde sanctionering op dit moment te vergaand. Wil een dergelijke vergaande beperking van het kiesrecht gerechtvaardigd zijn, dient aan hoge eisen te worden voldaan. Daarvan is op dit moment geen sprake.

Daarom geeft de Afdeling in overweging om in het amendement daarvan nu af te zien. Ook overigens is om bovengenoemde redenen sanctionering door de Napp in dit stadium ongewenst. Indien het advies om hiervan af te zien wordt gevolgd, verandert de rol van de Napp en behoeft met het oog hierop het amendement op diverse onderdelen aanpassing.

c. Wettelijke regulering zonder sanctionering

Indien de wetgever zou afzien van de wettelijke mogelijkheid dat de Napp sancties oplegt in geval van niet-naleving, is de vraag of ook zonder die mogelijkheid wettelijke regulering al dan niet moet worden nagestreefd. Dit is op zichzelf niet ondenkbaar, ook omdat in de staatsrechtelijke verhoudingen tussen politieke organen de reguliere juridische instrumenten om naleving van rechtsnormen af te dwingen in de regel niet beschikbaar zijn, anders dan bijvoorbeeld in het strafrecht en het bestuursrecht gebruikelijk is. Het is in het Nederlandse staatsbestel primair aan de politieke organen zelf om naleving van het staatsrecht te verzekeren. Indien deze benadering in dit concrete geval zou worden overwogen, vergt dat echter een zelfstandige afweging.

⁷⁰ Eerder is opgemerkt dat het de vraag is of de benoemingsprocedure voor de leden van de Napp voldoende de onafhankelijke taakuitoefening waarborgt. Zie het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 9 oktober 2024 over het voorstel van wet op de politieke partijen (W04.24.00070/I), Kamerstukken II 2024/25, 36 742, nr. 4, punt 10.

Vanuit het perspectief van de indieners kan als nadeel worden gezien dat in deze variant door het ontbreken van sanctiemogelijkheden de wettelijke normen door partijen te gemakkelijk kunnen worden ontweken of genegeerd. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat er wel een rol kan zijn voor de civiele rechter. Niet kan worden uitgesloten dat deze in het ontbreken van sancties in een bij hem aanhangig gemaakte procedure aanleiding kan zien om een voorziening te treffen.

Hoe de rechter in een dergelijk geval zal toetsen en in hoeverre hij een eventuele overtreding van de wet of van de partijstatuten zal corrigeren, hangt af van de inhoud van de wettelijke regeling en van de bedoeling van de wetgever. Indien deze variant zou worden overwogen, zou de wetgever in de toelichting op de regeling expliciet kunnen aangeven hoe zij in geval van niet-naleving aankijkt tegen de rol van de politieke partijen en hun leden en in verband daarmee in hoeverre en op welke wijze zij, mede gelet op de vrijheid van vereniging, ruimte ziet voor een rol van de civiele rechter.

Vanuit het perspectief van de indieners kan aan de andere kant als voordeel van deze variant worden gezien dat een eerste stap wordt gezet in de door hen beoogde versterking van de democratie en daarbij de benodigde tijd kan worden genomen voor het zoeken van de goede balans in het verder uitkristalliseren van de wettelijke normen. Daarbij is van belang dat ook zonder sanctiemogelijkheid een wet normatieve werking kan hebben die door een doorlopend openbaar debat geleidelijk kan worden versterkt.

In dat verband kan voor de Napp een betekenisvolle rol zijn weggelegd door middel van een wettelijke verslagleggingsverplichting. Door bijvoorbeeld jaarlijks of tweejaarlijks verslag uit te brengen aan de Tweede en Eerste Kamer kan een maatschappelijke en politieke dialoog plaatsvinden over de toepassing van de wet en over hoe in verband daarmee de interne partijdemocratie in de praktijk nader vorm moet krijgen en hoe in dat verband de hiervoor gestelde vragen (zie punt 4) kunnen worden geadresseerd. Op basis van een deugdelijke evaluatie binnen een nader te bepalen termijn kan vervolgens worden overwogen of en zo ja, welke wetswijzigingen, al dan niet met een bepaalde vorm van sanctionering, nodig en gewenst is.

De Afdeling geeft in overweging, uitgaande van de wens om tot wettelijke regulering te komen, om in het licht van het voorgaande een zelfstandige afweging te maken van de voor- en nadelen van een wettelijke regeling zonder thans tot sanctionering over te gaan.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
E. Helder