

fMemorie van Toelichting Wet op de politieke partijen

Inhoudsopgave:

1. Inleiding
2. Ontwikkeling wet- en regelgeving politieke partijen
3. Reikwijdte wetsvoorstel
4. Politieke verenigingen
5. Regels over de financiering van landelijke politieke partijen
6. Regels over de financiering van decentrale politieke partijen
7. Transparantieregels over politieke advertenties en microtargeting
8. Regels over toezicht en sancties
9. Regels over het verbieden van politieke partijen
10. Verhouding tot het hoger recht
11. Gevolgen wetsvoorstel
12. Uitvoering
13. Financiële gevolgen
14. Advies en consultatie
15. Invoeringstoets en periodieke evaluatie
16. Inwerkingtreding

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en strekking

Politieke partijen vervullen een belangrijke en onmisbare rol in het Nederlandse politieke systeem¹. Ze verwoorden de uiteenlopende wensen en opvattingen die in de Nederlandse maatschappij leven en vormen zo de brug tussen de samenleving en het proces van politieke besluitvorming, op zowel landelijk als decentraal niveau. Omgekeerd helpen politieke partijen de kiezer om standpunten in te nemen over actuele kwesties door hiervoor aandacht te vragen en hierover informatie aan te reiken. Ook zijn politieke partijen van vitaal belang doordat zij mensen voor politieke functies rekruteren en selecteren. Politieke partijen vormen daarmee een essentiële infrastructuur voor burgers om zich te verenigen². Ondanks het grote belang van politieke partijen in onze democratie bestaat er tot op heden nog geen definitie die vorm geeft aan bovenstaande betekenis.

De sleutelrol van politieke partijen in het democratische bestuur van ons land gaat ver terug, tot de tweede helft van de 19^e eeuw. Als figuur in wet- en regelgeving is de politieke partij echter pas laat en fragmentarisch op het toneel verschenen. In het verzuilde Nederland was men er huiverig voor de overheid bij de regulering van politieke partijen een rol toe te kennen. Dit zou hun onafhankelijke positie ten opzichte van de overheid, zoals geborgd door de vrijheid van vereniging, in gevaar kunnen brengen. Deze terughoudendheid om regels te stellen ten aanzien van politieke partijen is om goede redenen nog steeds volop aanwezig. Te veel bemoeienis van de wetgever en het bestuur op dit terrein staat op gespannen voet met de Nederlandse traditie ten aanzien van politieke partijen en kan op grondwettelijke bezwaren stuiten, zoals op de inperking van de verenigingsvrijheid die voor politieke partijen van zwaarwegend belang is, gelet op hun onafhankelijke positie in het democratische besluitvormingsproces.

Maar Nederland is ook veranderd. Het politieke landschap wordt niet meer gekenmerkt door verzuiling is volatieler geworden. Tegelijkertijd klinkt in het maatschappelijk en academisch debat steeds meer het geluid dat de democratie niet gebaat is bij complete afzijdigheid van wetgever en

¹ Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), 'Lage Drempels, Hoge Dijken', Den Haag: 2018

² 'wat is echte democratie', Jan-Werner Müller, 2021, Nieuw Amsterdam

bestuur. Gezien de cruciale rol die politieke partijen binnen onze democratische rechtsstaat vervullen mag bij uitstek van partijen worden verwacht dat zij integer en transparant handelen en zich houden aan de kaders die de wet stelt, en dat zij zichzelf daarbij een voorbeeld stellen voor de samenleving als. In lijn met de Staatscommissie parlementair stelsel is het kabinet van mening dat het functioneren van politieke partijen verder wordt versterkt door dit ook te verankeren in wettelijke kaders en regels. Dergelijke kaders en regels bevorderen de onafhankelijkheid van politieke partijen en verzekeren dat zij ten opzichte van burgers en instituties ook in de toekomst hun vitale scharnierfunctie blijven vervullen binnen het democratisch proces.

Een voorbeeld van deze normstelling zijn de regels ten aanzien van de financiering van politieke partijen, zoals op dit moment nog neergelegd in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). De regering is van mening dat voor het verder versterken en beschermen van het politieke en democratische stelsel het wenselijk en nodig is dat ook met betrekking tot andere onderwerpen kaders en regels worden ingevoerd, zoals transparantie over de wijze waarop politieke partijen zichzelf organiseren of adverteren, en op welke specifieke gronden een politieke partij door de rechter kan worden verboden. Dit is van belang voor een toekomstbestendig robuust partijstelsel. Onze democratie en rechtsstaat zijn daarbij gebaat.

Gelet op het belang van terughoudendheid van overheidswege ten opzichte van politieke partijen vergt het verwezenlijken van deze doelen een delicate evenwichtsoefening. Dit wetsvoorstel strekt ertoe deze evenwichtsoefening uit te voeren. Daartoe bundelt het voorstel verschillende bestaande en nieuwe regels met betrekking tot de positie van politieke partijen in één wet. Met deze bundeling geeft de regering gevolg aan de reactie van kabinet-Rutte III in 2019 op het eindrapport van de Evaluatie – en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (Commissie-Veling). Hierin werd aangekondigd dat een start zou worden gemaakt met een voorstel voor een Wet op de politieke partijen (Wpp).³ Bij zijn aantreden heeft het kabinet-Rutte IV in 2021 besloten de voorbereiding van dat voorstel voort te zetten.⁴ Ook wordt met dit

³ Kamerstukken II 2018/19, 32752, nr. 54, p. 3.

⁴ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', p. 6. Zie bijlage identifier 1009826 bij Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77.

wetsvoorstel een aanbeveling gevolgd van de Staatscommissie parlementair stelsel.⁵

Dit wetsvoorstel heeft twee hoofddoelen, die sterk aan elkaar zijn verbonden. Naast de versterking van de positie van politieke partijen en bundeling van bestaande en nieuwe regels in één overkoepelende wet, wil de regering met dit wetsvoorstel onze parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen versterken. Daarbij staat transparantie centraal. Door politieke partijen te verplichten tot transparantie over de financiering, de interne organisatie en de wijze van adverteren wordt het risico op oneigenlijke beïnvloeding verkleind en wordt de weerbaarheid van politieke partijen en de democratische rechtsstaat versterkt. Naast een subsidieregeling zal de Wpp daarom ook (transparantie)regels bevatten voor decentrale politieke partijen, worden politieke partijen verplicht transparant te zijn over hun interne organisatie en verplicht deze wet landelijke politieke partijen en hun neveninstellingen om transparant te zijn over politieke advertenties.

In de Wpp komen zes onderwerpen met betrekking tot politieke partijen samen. Deze onderwerpen worden in de hoofdstukken 4 t/m 9 van het algemeen deel van deze toelichting uitgebreid besproken en corresponderen met de hoofdstukken 2 t/m 10 van de wet. Hieronder, in paragraaf 1.2, worden de onderwerpen alvast op hoofdlijnen toegelicht en in de bredere constitutionele context van de doelstellingen van de wet geplaatst. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 stilgestaan bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving ten aanzien van politieke partijen. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt hoe de Nederlandse traditie ten opzichte van politieke partijen is ontstaan. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de keuze voor een wet die geen uitdrukkelijke grondslag heeft in de Grondwet.

In hoofdstuk 3 van de toelichting wordt voorts besproken waarop de Wpp precies van toepassing is en welk begrippenkader de wet hanteert. In algemene zin kan worden gezegd dat de wet zich richt op politieke partijen en aan hen gelieerde organisaties die na deelname aan verkiezingen een zetel hebben verworven in de Eerste Kamer of de Tweede Kamer der Staten-Generaal, gemeenteraden, provinciale staten, dan wel de algemene besturen van de waterschappen, of deel willen nemen aan de verkiezingen hiervoor. Dit betekent niet dat alle regels op alle partijen van toepassing zijn. Om rekening te houden met de

⁵ Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), 'Lage Drempels, Hoge Dijken', Den Haag: 2018, p. 229. Bijlage identifier 867564 bij Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 9.

specifieke omstandigheden, zullen sommige regels in de Wpp alleen gelden voor landelijke partijen of juist uitsluitend voor decentrale partijen.

In de hoofdstukken 10 t/m 16 komen tot slot een aantal vaste onderdelen van een memorie van toelichting aan de orde, zoals de verhouding van de Wpp tot hoger recht, de uitvoering van de wet en de financiële gevolgen hiervan.

1.2 Hoofdpijnen van het voorstel

Politieke verenigingen⁶

In een representatieve democratie is het essentieel dat kiezers een vrije, goed geïnformeerde keus kunnen maken. Zoals eerder beschreven, vervullen politieke partijen hierbij een belangrijke functie. Om deze reden kiest de regering er in deze wet voor om een definitie op te nemen van de politieke vereniging en regels te stellen die politieke partijen ertoe verplichten om een bepaalde mate van transparantie te betrachten wat betreft hun interne organisatie (hoofdstuk 4 van deze toelichting), financiering (hoofdstukken 5 en 6 van deze toelichting) en wijze van adverteren (hoofdstuk 7 van deze toelichting). Deze regels hebben als doel de partijen weerbaarder te maken en in het verlengde daarvan de parlementaire democratie te versterken. Met de regels wordt namelijk het risico verkleind dat politieke partijen te maken krijgen met onwenselijke financiële beïnvloeding.

De in deze wet opgenomen kaders hebben als doel de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken door de wettelijke kaders voor politieke partijen aan te passen aan actuele ontwikkelingen die deze onafhankelijkheid zouden kunnen belemmeren. Een voorbeeld hiervan zijn de voorgestelde regels voor de transparantie van de interne organisatie van politieke partijen. Vanwege het belang van de vrijheid van vereniging acht de regering het niet passend om bovenop de voor verenigingen geldende regels in het Burgerlijk Wetboek aanvullende eisen aan de interne organisatie van politieke partijen te stellen. Dit blijft een zaak van de politieke partijen zelf. Tegelijkertijd is het gezien de

⁶ Het wetsvoorstel introduceert de begrippen 'politieke partij' en 'politieke vereniging' naast het al in de Kieswet gehanteerde begrip 'politieke groepering'. Voor de leesbaarheid wordt hier in het algemene deel van de toelichting het in het algemeen spraakgebruik gehanteerde begrip 'politieke partij' gebruikt, tenzij het op dat moment van belang is de voor de verschillen tussen een politieke partij en een politieke vereniging. In paragraaf 3.1 van deze toelichting worden de genoemde begrippen en de wijze waarop zij zich tot elkaar verhouden omschreven.

belangrijke functie die politieke partijen vervullen in onze democratie en het bestuur van belang dat het voor eenieder inzichtelijk wordt hoe zij zijn georganiseerd. De transparantie van de interne organisatie van politieke partijen zal daarom worden vergroot, en politieke partijen worden met de komst van de Wpp verplicht om op hun website inzicht te bieden in hun interne procedures: hoe komen kandidatenlijsten tot stand en hoe wordt een partijbestuur verkozen.

Door geen aanvullende eisen voor de interne organisatie van politieke partijen op te nemen in de Wpp, maar hen wel te verplichten om hierover transparantie te betrachten, wordt een balans gevonden tussen het belang van de rechtspositionele vrijheid van partijen (in het licht van de vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en het kiesrecht) en het belang van een weerbare democratie. Zo kunnen de kiezer en de leden van een politieke partij een geïnformeerd oordeel vellen.

Financiering van landelijke politieke partijen

Regelgeving over de financiering van landelijke politieke partijen is thans te vinden in de Wfpp, zoals laatstelijk – per 1 januari 2023 – gewijzigd door de Evaluatiewet Wfpp.⁷ Deze regelgeving wordt, met enkele aanpassingen, integraal onderdeel van de Wpp. De betreffende regels verplichten politieke partijen tot transparantie en helpen daarmee de weerbaarheid van onze democratie te vergroten.

Van bijzonder belang is het risico dat uitgaat van financiële beïnvloeding door hoge bijdragen van een individuele gever en buitenlandse financiële beïnvloeding. Met de invoering van de Evaluatiewet Wfpp zijn daarom maatregelen genomen die het risico van financiële beïnvloeding beogen te beperken: bijdragen van niet-Nederlanders aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen zijn verboden. In de Wpp is deze maatregel in een aangepaste vorm overgenomen. Daarnaast is in de Wfpp al bepaald dat een donateur cumulatief maximaal € 100.000,- aan een partij en haar neveninstellingen en kandidaten mag schenken. Dit bijdragemaximum blijft onder de Wpp gelijk.

Financiering van decentrale partijen

⁷ Evaluatiewet Wfpp (Stb. 2022, 412).

Sinds de invoering van de Wfpp zijn steeds meer taken en verantwoordelijkheden bij het lokale bestuur belegd.⁸ Dit vraagt veel van het lokale bestuur, maar ook van de organen die het bestuur dienen te controleren. Voor decentrale politieke partijen geldt daarmee in toenemende mate dat zij, net als landelijke politieke partijen, bijdragen aan publieke besluitvorming en verantwoording. In het licht hiervan acht de regering het passend om de bestaande regelgeving ten aanzien van landelijke politieke partijen in de Wpp in grote lijnen ook toe te passen op decentrale politieke partijen (waaronder ook afdelingen van politieke partijen). Dit betekent dat deze politieke partijen moeten voldoen aan (transparantie)regels en ook aanspraak maken op subsidie. Wel is het bij de exacte invulling hiervan van belang rekening te houden met de verschillen tussen landelijke en decentrale politieke partijen. In hoofdstuk 6 van deze toelichting worden deze verschillen nader omschreven.

(Digitale) politieke campagnes, advertenties en microtargeting

Nu de politieke campagnes ook steeds meer online gevoerd worden, kunnen advertenties veel gericht aan specifieke doelgroepen worden getoond. Het zogeheten microtargeting. Voorbeelden uit het buitenland tonen aan dat de microtargetingstechniek kan leiden tot misleiding van kiezers, het verspreiden van desinformatie en het vergroten van polarisatie. Op het moment van schrijven lopen in de Europese Unie ook de onderhandelingen over een verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame. Mochten deze onderhandelingen leiden tot een definitief akkoord over Europese regels over politieke reclame, dan zal de Wpp hierop worden aangepast.

Van bijzondere betekenis in het kader van deze wet is verkiezingstijd. In deze periode probeert een breed scala van politieke partijen, zowel reeds vertegenwoordigd in een vertegenwoordigend orgaan als nieuwe politieke partijen, aanspraak te maken op een of meer zetels. Hiervoor zijn in de Wfpp reeds aanvullende regels gesteld die van toepassing zijn op alle politieke partijen die deelnemen aan Tweede Kamerverkiezingen. De Wpp volgt deze lijn door ook de nieuwe transparantieregels, bijvoorbeeld voor politieke advertenties en de interne organisatie, van toepassing te laten zijn op alle politieke partijen en kandidaten die deelnemen aan Tweede Kamerverkiezingen.

⁸ Staat van het Bestuur 2020 p. 4

Instelling van een onafhankelijke autoriteit

Een hoofddoel van de Wpp is om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken. Een van de manieren waarop dat doel wordt nagestreefd is het creëren van één overkoepelende wet waarin bestaande – Wfpp – en nieuwe regels inzake politieke partijen worden samengebracht. Hier bovenop voorziet de Wpp in de oprichting van een onafhankelijke toezichthouder, de Nederlandse Autoriteit politieke partijen (hierna 'de Autoriteit'). De Autoriteit wordt niet alleen belast met het toezicht op de financiering van landelijke en decentrale politieke partijen, maar ook op de regels over transparantie van de (digitale) politieke campagnes van landelijke partijen en het gebruik van microtargeting, Dit alles zal er, samengenomen, toe moeten bijdragen dat de onafhankelijke positie van politieke partijen in onze democratie verder wordt beschermd. Aldus vormt de instelling van de Autoriteit een volgens de regering wezenlijk complement voor de bundeling van verschillende regels ten aanzien van politieke partijen in één wet. De taken en de werking van de Autoriteit worden nader toegelicht in hoofdstuk 8 van deze toelichting.

Rechterlijke bevoegdheid om politieke partijen te verbieden; het partijverbod

Tot slot introduceert de Wpp, in lijn met het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, een eigenstandige regeling voor de bevoegdheid van de rechter om politieke partijen te verbieden. Deze regeling vervangt de bestaande mogelijkheid om politieke partijen te verbieden en te ontbinden, opgenomen in de oude regeling van artikel 2:20 BW. Volgens de Staatscommissie is het in deze bepaling centraal gestelde begrip 'openbare orde' door zijn onbepaaldheid onvoldoende toegesneden op de positie van politieke partijen.⁹ De in de Wpp opgenomen regeling moet duidelijker maken op welke gronden politieke partijen door de rechter kunnen worden verboden. Het ondermijnen of afschaffen van fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat is een grond voor het verbieden van een politieke partij. Daarmee krijgt de rechter (in dit geval de Hoge Raad) handvatten aangereikt om te kunnen bepalen of onder de gegeven omstandigheden de oplegging van een partijverbod is gerechtvaardigd. Hiermee wil de regering de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat en de democratische rechtsorde versterken. Tegelijkertijd wil zij recht doen aan

⁹ Artikel 20 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

de specifieke positie die politieke partijen innemen in het proces van vertegenwoordiging en democratische besluitvorming.

Het verbieden van een politieke partij geldt als het uiterste middel om bewegingen en krachten te weerstaan die een gevaar vormen voor (fundamentele beginselen van) de democratische rechtsstaat, doordat ze deze in diens wezen willen aantasten of zelfs afschaffen. Dat roept onvermijdelijk spanningen op met het uitgangspunt dat het democratische besluitvormingsproces zoveel mogelijk ongehinderd zijn beloop moet hebben. Anderzijds is het zaak te voorkomen dat met democratische middelen de democratische rechtsstaat onherstelbare schade wordt toegebracht door ondermijning of zelfs afschaffing hiervan. Dit fenomeen wordt wel de democratische paradox genoemd.

2. Ontwikkeling wet- en regelgeving politieke partijen

2.1 Van los georganiseerde kiesverenigingen tot Wfpp

Politieke partijen spelen al sinds de 19^e eeuw een belangrijke rol in onze democratie en daarmee in het bestuur van ons land. Ondanks deze lange periode kent Nederland van oudsher weinig wet- en regelgeving voor en over politieke partijen. Vooral door de verzuiling kent ons land van oorsprong grote waarde toe aan de uit de vrijheid van vereniging voortvloeiende onafhankelijke positie van politieke partijen. De overheid werd geacht om afstand te bewaren en zich zo min mogelijk met de politieke organisatie binnen de zuilen te bemoeien. De diverse zuilen organiseerden in deze periode daarom hun politieke vertegenwoordiging elk op hun eigen manier.

Vanaf de jaren zestig van de 20^e eeuw begon dit beeld langzaam te veranderen. Door maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering en ontkerkelijking (de 'ontzuiling') werd het minder vanzelfsprekend om lid te zijn van de partij uit de 'eigen' zuil en altijd op deze partij te stemmen. Het ledental van de partijen daalde sterk (van 750.000 in 1956 naar minder dan 400.000 in 1970).

Als gevolg hiervan veranderde de verhouding tussen de politieke partijen, burger, en de overheid. Doordat door de dalende ledentallen onder andere de inkomsten uit contributies daalden moesten politieke partijen op zoek naar nieuwe inkomstenbronnen. Het bleek niet mogelijk om dit zonder de steun van de overheid te doen en in 1972 werd daarom een

subsidieregeling voor de politiek-wetenschappelijke instituten geïntroduceerd. In daaropvolgende jaren volgden de subsidies voor de politieke vormings- en scholingsinstituten en de politieke jongerenorganisaties. De politieke partijen zelf kregen nog geen subsidie, omdat dit als te risicovol voor hun onafhankelijke positie werd gezien.

Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp)

De eerste directe subsidiëring voor politieke partijen kwam er pas eind jaren negentig: in 1996 constateerde toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal, dat gelet op het teruglopend aantal leden van de meeste politieke partijen de tijd gekomen was om 'de subsidiërelatie tussen de rijksoverheid en politieke partijen te baseren op de notie dat goed functionerende politieke partijen van essentieel belang zijn voor een vitale democratie'.¹⁰ In de in 1999 in werking getreden Wsp werd hier gevolg aan gegeven: de bestaande subsidiëregelingen werden gebundeld in deze wet en er werd een subsidiëregeling voor de politieke partijen zelf geïntroduceerd.¹¹ Om de gewenste onafhankelijkheid van de overheid te bewaren kreeg deze subsidiëregeling de vorm van een brede doeluitkering en werden de subsidiëbare activiteiten zeer breed geformuleerd. Tevens werd in de Wsp aan het verkrijgen van subsidie de voorwaarde verbonden dat een politieke partij 'een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G 1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer' moest zijn.¹² Dit betekende dat voor de eerste maal een definitie van het begrip 'politieke partij' in een wet werd opgenomen.

Naast de verenigingseis werd ook de eis geïntroduceerd dat een politieke partij om voor subsidie in aanmerking te komen ten minste 1.000 leden moest hebben, die elk jaarlijks elk ten minste 25 gulden aan contributie betaalden. Deze subsidievoorwaarde moest voorkomen dat 'partijen die weinig meer inhouden dan een aan een Kamerfractie gelieerde lege huls zonder enige binding met de samenleving' subsidie zouden kunnen gaan ontvangen.¹³

¹⁰ Kamerstukken II 1995/96, 24 688, nr. 1.

¹¹ Kamerstukken II, 1997/98, 25 704, nr. 3.

¹² Sinds 1989 stond in de Kieswet dat alleen verenigingen een aanduiding konden registreren met het doel om deze bij verkiezingen boven een kandidatenlijst te kunnen laten plaatsen.

¹³ Kamerstukken II, 1997-98, 25 704, nr.3, p.7.

De Wspp bevatte ook de verplichting voor subsidie ontvangende politieke partijen om vanaf 10.000 gulden van rechtspersonen openbaar te maken. Bijdragen van natuurlijke personen hoefden nog niet openbaar te worden gemaakt. Al vrij snel na de inwerkingtreding van de Wspp begon echter in de Tweede Kamer discussie te ontstaan over de noodzaak om de transparantie van de financiering van de politieke partijen te vergroten. Ook adviseerde de Group of States against Corruption (GRECO) in deze tijd om de regels over de financiering van politieke partijen uit te breiden. Deze discussie resulteerde uiteindelijk in de Wet financiering politieke partijen.

Wet financiering politieke partijen (Wfpp)

In deze in 2013 in werking getreden wet is bepaald dat alle bijdragen aan politieke partijen en hun neveninstellingen vertegenwoordigd in de Tweede- en Eerste Kamer (ongeacht of zij subsidie krijgen) vanaf € 4.500,- per donateur per jaar en schulden vanaf € 25.000,- openbaar moeten worden gemaakt. Ook de financiële verslagen van deze politieke partijen moeten openbaar worden gemaakt. Daarnaast is in de Wfpp onder meer geregeld dat de partijen die deelnemen aan Tweede Kamerverkiezingen voorafgaand aan deze verkiezingen aanvullende overzichten van bijdragen en schulden moesten overleggen. Bovendien is een verplichting geïntroduceerd voor alle politieke partijen die ten minste één zetel hebben in een van de Kamers der Staten-Generaal, een gemeenteraad, provinciale staten of een algemeen bestuur van een waterschap om een vormvrij openbaar toegankelijk bijdragenreglement te hebben.

Evaluatiewet Wet financiering politieke partijen (Evaluatiewet Wfpp)

In 2017 en 2018 heeft de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen de Wfpp geëvalueerd. In haar eindrapport 'Het publieke belang van politieke partijen' heeft deze commissie een aantal aanbevelingen gedaan.¹⁴ Die aanbevelingen hebben de basis gevormd voor de op 1 januari 2023 in werking getreden Evaluatiewet Wfpp, waarmee de Wfpp is aangepast. De Evaluatiewet Wfpp had een aantal doelen.¹⁵ Ten eerste werd met die wet beoogd de transparantie van de financiering van politieke partijen en hun neveninstellingen verder te

¹⁴ Eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag, 2018). Bijlage identifier 831379 bij Kamerstukken II 2017/18, 32 752, nr. 50.

¹⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 35 657, nr. 3, p.4.

vergroten en het risico op oneigenlijke financiële beïnvloeding te beperken. Hiertoe zijn de volgende maatregelen getroffen:

- het drempelbedrag waarboven gegevens over gever en bijdrage openbaar moeten worden gemaakt is verlaagd van € 4.500,- per donateur per jaar naar € 1.000,- per donateur per jaar;
- bij bijdragen van rechtspersonen boven de € 1.000,- moet worden gemeld wie de uiteindelijk belanghebbenden van deze rechtspersonen zijn;
- bijdragen van niet-Nederlanders zijn verboden;
- de grens voor anonieme bijdrage is verlaagd van € 1.000,- naar € 250,-;
- er is een cumulatief bijdragenmaximum ingevoerd van € 100.000,- per donateur per kalenderjaar dat door politieke partijen, neveninstellingen en kandidaten bij de Tweede Kamerverkiezingen ontvangen mag worden.
- de verwerking van het amendement-Van der Graaf/ Arib: de verdeling van de zogenaamde 'Jetten-gelden' over de politiek-wetenschappelijke instituten en de politieke jongerenorganisaties conform de huidige systematiek per 2024.¹⁶

Daarnaast zijn er met de Evaluatiewet Wfpp nog vier maatregelen geïntroduceerd om de transparantie over de financiering verder te vergroten:

- bijdragen vanaf € 10.000,- per donateur per kalenderjaar moeten binnen drie werkdagen na ontvangst worden gemeld bij de Autoriteit, die deze bijdragen vervolgens openbaar maakt;
- de transparantieregels voorafgaand aan Tweede Kamerverkiezingen gelden ook voor neveninstellingen en stichtingen die kandidaten op de kandidatenlijsten van politieke partijen ondersteunen;
- de subsidieaanvragen en -verantwoordingen van de politieke partijen die subsidie ontvangen worden openbaar;
- politieke partijen in de zin van de Wfpp worden verplicht de bijdragen en de schulden die zij, hun neveninstellingen en hun kandidaten hebben ontvangen of zijn aangegaan, in de periode tussen de 21^e dag voor een verkiezing voor de Tweede Kamer en de verkiezingsdag te melden bij Onze Minister. Onze Minister maakt deze bijdragen vervolgens uiterlijk twee maanden na de verkiezingsdag openbaar.¹⁷

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21 35 657, nr. 85

¹⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 35 657, nr. 11, p. 4 en 5.

Naast het vergroten van de transparantie over de financiering en het beperken van het risico op oneigenlijke financiële beïnvloeding werden in de Wfpp ook enkele wijzigingen ten aanzien van de subsidiëring doorgevoerd:

- het versterken van de relatie subsidie en electorale steun: de subsidie wordt voortaan gedurende de hele zittingsduur van de Kamer gebaseerd op het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing voor de Tweede Kamer, of in het geval zij geen zetels heeft in de Tweede Kamer de laatstgehouden verkiezing voor de Eerste Kamer;
- een stabilisering van de hoogte van de subsidie na de Tweede Kamerverkiezingen: na de verkiezing wordt de subsidie in een jaar tijd in vier stappen van 25% (na respectievelijk drie, zes, negen en twaalf maanden) aangepast aan het aantal zetels dat een politieke partij bij deze verkiezing heeft behaald. Deze systematiek geldt voor zowel politieke partijen die één of meerdere zetels hebben gewonnen, als voor politieke partijen die één of meerdere zetels hebben verloren. Politieke partijen die voor het eerst een zetel hebben gewonnen blijven vanaf de eerste dag van de vierde maand voor de verkiezing in aanmerking komen voor subsidie;
- een wijziging van de verdeelsleutel voor de subsidie van politieke jongerenorganisaties (pjo's): de subsidie voor de pjo's wordt op een vergelijkbare manier vormgegeven als die voor de politieke partijen zelf. Dat wil zeggen dat de pjo's voortaan een basisbedrag, een bedrag per Kamerzetel van de politieke partij en een bedrag per lid ontvangen;
- de subsidie is conform de door de Tweede Kamer aangenomen motie Jetten verhoogd, waarbij per 2024 ook de subsidie aan politiek-wetenschappelijke instituten en de politieke jongerenorganisaties is verhoogd conform de bestaande systematiek.¹⁸¹⁹

Ten slotte is door de Evaluatiewet Wfpp in de Wfpp het adviesrecht van de Commissie van toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp) uitgebreid naar de reikwijdte van de hele Wfpp. Tevens is geregeld dat het lidmaatschap van de Ctfpp niet langer mogelijk is in de eerste vier jaar na het uitoefenen van een verkozen of bestuurlijke functie in de nationale of

¹⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 IIA, nr. 8.

¹⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 35 657, nr. 3, p. 7-10.

decentrale vertegenwoordigende organen en/of besturen of in het Europees Parlement of de Europese Commissie.²⁰

2.2 Keuze voor vastlegging in de wet zonder grondwettelijke grondslag

Met de Wpp kiest de regering ervoor een wet tot stand te brengen die geen uitdrukkelijke grondslag heeft in de Grondwet. Gelet op het wezenlijke belang van politieke partijen voor het functioneren van de democratie, zou men de vraag kunnen opwerpen of dit niet vreemd of problematisch is. Dient de Grondwet immers geen reflectie te vormen van de wezenskenmerken van het Nederlandse staatkundige bestel en aan de basis te staan van de uitwerking hiervan in gewone wetgeving? Er zijn zeker goede argumenten hiervoor te noemen, getuige ook de grondwettelijke bescherming en regulering van politieke partijen in verschillende Europese landen. Toch beschouwt de regering het (op dit moment) niet als een noodzakelijke of wenselijke stap om, naast de vastlegging van regelgeving in deze wet, ook een grondwettelijk traject te starten met betrekking tot de positie van politieke partijen. Dit is in lijn met de overweging van de Staatscommissie parlementair stelsel, die in haar rapport een constitutionele verankering "niet direct nodig acht".²¹

Hier zijn verschillende redenen voor te geven. Allereerst valt te wijzen op de historische ontwikkeling van politieke partijen in Nederland, zoals in de vorige paragraaf beschreven. Centraal in deze ontwikkeling stond de breed gedragen gedachte om politieke partijen te benaderen als privaatrechtelijke verenigingen, die bescherming genoten onder de vrijheid van vereniging. Over constitutionele codificatie van politieke partijen werd vanaf de jaren '30 van de twintigste eeuw wel bij tijd en wijle gesproken, maar hiervoor tekende zich steeds geen (vereiste) meerderheid af.²² Inclusie van politieke partijen in de Grondwet zou – zelfs als hieraan alleen het motief van reflectie van het staatkundige bestel ten grondslag zou liggen – ten koste kunnen gaan van de vrijheid om naar eigen inzicht hun inrichting etc. ter hand te nemen. Daarbij speelde mee dat aan de Grondwet door menigeen niet zonder meer de functie werd toegedicht om een volledig beeld van de organisatie van de staat te geven. Zeker vanaf het einde van de negentiende eeuw, won de opvatting terrein dat de Grondwet binnen het staatkundige leven in

²⁰ Ibidem, p. 10-11.

²¹ Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), 'Lage Drempels, Hoge Dijken', Den Haag: 2018, p. 229. Bijlage identifier 867564 bij Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 9.

²² Zie Joris Gijsenbergh en Gerrit Voerman, 'De politieke partijen: wel in de wet, niet in de Grondwet?', in: Aalt Willem Heringa, Ronald Kroeze en Kutsal Yesilkagit (red.), *De Grondwet van 1848 tot nu: Ontwikkelingsgeschiedenis, cruciale leerstukken en toekomstperspectief*, Boom Juridisch Den Haag 2023, p. 123-135.

Nederland een betrekkelijke positie innam en vooral van betekenis was vanwege het feit dat zij de institutionele ruimte schiep waarbinnen politieke besluitvorming kon plaatsvinden. Politieke partijen pasten, als maatschappelijke motoren van deze besluitvorming, niet goed in dit institutionele kader.

Hoewel de Grondwet de laatste jaren een herwaardering beleeft, staat nog steeds overeind dat zij een sober, bescheiden karakter heeft en niet pretendeert een volledige weergave van de Nederlandse staatkundige ordening te bieden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de vertrouwensregel en het lidmaatschap van de Europese Unie. Het feit dat de Grondwet beide zaken onbenoemd laat, doet niet af aan hun constitutionele belang. Iets vergelijkbaars geldt ook voor politieke partijen. De kaders en regels die daarvoor bestaan en in deze wet worden voorgesteld zijn – vanwege de grote betekenis van politieke partijen voor het functioneren van de democratische rechtsstaat – duidelijk van constitutionele orde. Dat op zichzelf is echter geen argument voor grondwettelijke codificatie. Zou men wel voor zulke codificatie pleiten, dan ligt het voor de hand de regulering van politieke partijen volledig te integreren in het publiekrecht. Als gezegd wil de regering met de Wpp echter niet aan het uitgangspunt tornen dat politieke partijen primair zijn ingebed in het burgerlijke recht. Evengoed zou de wet kunnen worden beschouwen als een organieke regeling. Soms hebben zulke regelingen een uitdrukkelijke grondslag in de Grondwet (bijvoorbeeld de Gemeentewet), soms ook ontbreekt een dergelijke grondslag (bijvoorbeeld het Reglement van Orde voor de ministerraad).

Een ander argument om niet tot grondwettelijke codificatie van politieke partijen over te gaan, is het parlementair stelsel dat in de Grondwet is verankerd. Kenmerkend hiervoor is dat het uitgaat van individuele volksvertegenwoordigers die het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Dit sluit niet uit dat meerdere volksvertegenwoordigers zich verenigen in een samenwerkingsverband met gemeenschappelijke uitgangspunten. Door dit in de Grondwet op te nemen zou evenwel de indruk worden gewekt dat niet langer de individuele volksvertegenwoordiger het grondwettelijk uitgangspunt is van het parlementaire stelsel, maar de politieke partij waarvan hij lid is en die hij vertegenwoordigt. De regering acht dit niet wenselijk en ook niet passend, gelet op de vertegenwoordigingsopdracht in artikel 50 van de Grondwet en het verbod van last op grond van artikel 67, derde lid, Grondwet.

Mocht in de toekomst worden besloten tot een brede herziening van de Grondwet, dan zou opnieuw kunnen worden overwogen om politieke partijen grondwettelijk te verankeren. Bij afwezigheid daarvan is een dergelijke verankering nu echter niet aangewezen.

3. Reikwijdte wetsvoorstel

3.1 De begrippen politieke groepering, politieke vereniging en politieke partij

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is veel aandacht uitgegaan naar de verhouding van het voorstel tot de Kieswet. De Kiesraad heeft in haar consultatiereactie ook aandacht gevraagd voor de verenigbaarheid van het voorstel van Wet op de politieke partijen (Wpp) met (het begrippenkader van) de Kieswet. De regering heeft ervoor gekozen om in aansluiting op het begrip *politieke groepering*, dat in de Kieswet voorkomt, in de Wpp twee andere begrippen te gebruiken, te weten de begrippen: *politieke vereniging* en *politieke partij*. Het laatstgenoemde begrip komt ook al voor in de huidige Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Hoewel er zeker sterke gelijkenissen bestaan tussen deze drie begrippen bestaan er ook relevante verschillen in betekenis.

Anders dan de Kiesraad in zijn advies aanneemt, is de registratie van een aanduiding géén voorwaarde om een politieke groepering te zijn. Van een politieke groepering is ook al sprake als een verzoek om registratie van een aanduiding wordt ingediend door een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of, als de registratie plaatsvindt met het oog op waterschapsverkiezingen, door een stichting.²³ De term *politieke groepering* is daarmee de meest ruime van de drie begrippen. Zij is ook van toepassing op verenigingen en stichtingen die nog géén aanduiding geregistreerd hebben. Overigens komt het begrip politieke groepering in de Wpp niet voor.

Wel spreekt de Wpp over een *politieke vereniging*. Alle partijen die zich hebben ingeschreven bij het centraal stembureau zijn de zin van deze wet politieke verenigingen, ongeacht of ze een zetel hebben in een vertegenwoordigend orgaan of niet.

²³ Zie ook ABRvS 11 januari 2023 ECLI:NL:RVS:2023:98 ro. 3.2.

In dit wetsvoorstel is in artikel 10 bepaald dat het doel van een politieke vereniging is haar leden en andere inwoners van Nederland te stimuleren om kennis te nemen van politieke besluitvorming en te participeren in de totstandkoming daarvan. Door middel van deze bepaling wil het kabinet meer duidelijkheid bieden omtrent de rol en de functie van politieke partijen in onze parlementaire democratie. Dit wetsvoorstel is immers het eerste wetsvoorstel dat de wetgeving op het gebied van politieke partijen in brede zin bundelt en uitbreidt. Door een duidelijke bepaling van de rol en positie van deze bijzondere rechtspersonen in ons democratisch bestel wordt het bijzondere karakter duidelijker omschreven en erkend. Verschillende wetenschappers hebben tijdens de consultatie van dit wetsvoorstel opgemerkt dat daarmee onnodig inhoudelijke eisen zouden worden gesteld aan de doelen van *politieke verenigingen*. Dit is zeker niet het geval. Het kabinet kiest er met deze bepaling juist voor om helder te maken welke bijzondere positie *politieke verenigingen* binnen onze samenleving innemen en binnen welke context zij opereren.

Nog specifieker dan het begrip *politieke vereniging* is het begrip *politieke partij*. Een politieke partij in de zin van de Wpp is 'een politieke vereniging of politieke stichting waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan bij de laatstgehouden verkiezing boven een lijst als bedoeld in H 3 van de Kieswet heeft gestaan waaraan ten minste één zetel is toegewezen'. Het verschil met een politieke vereniging of een politieke stichting is dus dat een *politieke partij* niet alleen haar aanduiding geregistreerd heeft, maar dat haar aanduiding bij de laatstgehouden verkiezing ook boven een lijst heeft gestaan én dat bij die verkiezing aan die lijst een of meer zetels moeten zijn toegewezen. Het advies van de Kiesraad om politieke partijen vrij te laten in de keuze van hun juridische rechtsvorm is niet overgenomen. Voor de Wpp is aansluiting gezocht bij de Kieswet. Daarin is bepaald dat alleen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid een aanduiding kunnen registreren. Om historische redenen is er in 2014 bij de incorporatie van de verkiezingsregelgeving voor waterschappen in de Kieswet op dit uitgangspunt alleen een uitzondering geaccepteerd voor groeperingen die actief (willen) zijn in waterschappen.²⁴ Een uitzondering die overigens voortkwam uit een in 2008 in allerijl in de Waterschapswet doorgevoerde aanpassing om te bewerkstelligen dat groepen die wilden deelnemen aan waterschapsverkiezingen wel volledig rechtsbevoegd

²⁴ Wet aanpassing waterschapsverkiezingen (Stb. 2014, 63); Kamerstukken II 2012/13, 33719, nr. 3, p. 23.

moesten zijn.²⁵ De regering ziet nu geen aanleiding op dit uitgangspunt terug te komen.

De Kiesraad heeft in zijn advies aangegeven het begrip *politieke vereniging* in de Wpp overbodig te vinden, omdat in de verschillende wetsartikelen van de Wpp ook telkens uitgeschreven zou kunnen worden op welke rechtspersonen een rechtsregel van toepassing is en wanneer. Dit advies is niet overgenomen. De door de Kiesraad voorgestelde werkwijze zou de verschillende wetsartikelen in de Wpp onnodig lang en complex maken en daarmee moeilijk leesbaar. Om ook alle waterschapspartijen onder de werking van de Wpp te brengen is nog wel een definitie toegevoegd, namelijk de *politieke stichting*. Daarmee zijn ook stichtingen die deelnemen aan waterschapsverkiezingen onder de reikwijdte van deze wet gebracht, zoals de Kiesraad heeft geadviseerd. Op grond van het voorgestelde artikel 3 zijn alle in dit wetsvoorstel voor politieke verenigingen opgenomen regels ook van toepassing op politieke stichtingen. Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over *politieke vereniging(en)* kan dus steeds ook *politieke stichting(en)* worden gelezen.

In de Wpp zijn de meeste regels alleen van toepassing op politieke partijen zoals hierboven gedefinieerd: politieke verenigingen of stichtingen waarvan de aanduiding bij de laatstgehouden verkiezing boven een kandidatenlijst heeft gestaan en waaraan een of meer zetels zijn toegewezen. Hier zijn echter drie uitzonderingen op:

1. *regels over de interne organisatie*. De transparantieregels over de interne organisatie, die in hoofdstuk 4 verder worden toegelicht, gelden voor alle politieke verenigingen, ongeacht of zij een zetel hebben in een vertegenwoordigend orgaan en ongeacht of zij al dan niet deelnemen aan verkiezingen;
2. *regels in verkiezingstijd*. De Wpp bevat specifieke regels rondom verkiezingen. Deze gelden voor alle politieke partijen én politieke verenigingen die zich hebben geregistreerd om deel te nemen aan het verkiezingsproces;
3. *de mogelijkheid een politieke partij te verbieden*. De bevoegdheid van de rechter om een politieke partij te verbieden indien deze een daadwerkelijk en ernstig gevaar vormt voor de democratische rechtsstaat. Dit geldt voor alle politieke verenigingen, ongeacht of

²⁵ Wet van 20 maart 2008 tot wijziging van de Waterschapswet in verband met de opnemings van de eis van volledige rechtsbevoegdheid voor belangengroeperingen die deelnemen aan de verkiezingen (Stb. 2008, 114). Zie ook: Handelingen I 2006/07, nr. 27 (15 mei 2007), p. 899.

zij een zetel hebben in een vertegenwoordigend orgaan en ongeacht of zij deelnemen aan verkiezingen. De mogelijkheid tot het verbieden van een politieke partij wordt verder toegelicht in hoofdstuk 9.

Daarnaast worden in verkiezingstijd ook regels gesteld aan kandidaten van politieke partijen en blanco lijsten. Dit is gedaan bij wijze van extra waarborg voor een integer en transparant stelsel van (de financiering van) politieke partijen.

In de Wpp wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de hoofdstukken in beginsel op alle politieke partijen van toepassing zijn, tenzij in de bepaling over het toepassingsbereik van een hoofdstuk anders is bepaald. Hieronder worden de verschillen per categorie weergegeven.

3.2 Politieke partijen met een zetel in een landelijk vertegenwoordigend orgaan (Eerste- en/of Tweede Kamer)

De in de huidige Wet financiering politieke partijen opgenomen regels zijn alleen van toepassing op landelijke politieke partijen: partijen waarvan de aanduiding bij de verkiezing van de leden van de Tweede of Eerste Kamer boven een lijst heeft gestaan waaraan ten minste één zetel is toegewezen. Deze bestaande rechtsregels worden, met enkele specifieke uitzonderingen, overgenomen in de Wet op de politieke partijen. Deze uitzonderingen zien o.a. op een aanpassing in de meldplicht voor bijdragen vanaf € 10.000,- en het onder de Wpp toestaan van bijdragen van niet-Nederlanders tot € 250,-. Dit wordt in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt. Daarnaast introduceert de Wpp voor deze politieke partijen transparantieplichtingen met betrekking tot de interne organisatie van de politieke partij en regels over politieke advertenties. Deze regels worden verder uitgewerkt in de hoofdstukken 4 en 7.

3.3 Politieke verenigingen (zonder zetel in de Eerste- en/of Tweede Kamer)

Naast regels die permanent op politieke partijen van toepassing zijn bevat de Wpp ook regels die alleen van toepassing zijn in aanloop naar Tweede Kamerverkiezingen. In de Wfpp is al geregeld dat alle politieke verenigingen die zich geregistreerd hebben en deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen, met terugwerkende kracht over de twee jaar voor de verkiezingen hun bijdragen en schulden moeten opgeven. Ook moeten zij over deze periode voldoen aan de doorlopende financiële

(transparantie)regels. De Wpp introduceert drie aanvullende verplichtingen voor politieke verenigingen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen. Deze verplichtingen zijn:

- het melden van bijdragen boven de € 10.000,- binnen tien werkdagen na de dag van ontvangst;
- het melden van bijdragen van meer dan € 10.000,- in de drie weken voor de verkiezingsdag binnen één werkdag na de dag van ontvangst;
- transparantie over politieke advertenties.

Omdat deze drie verplichtingen niet met terugwerkende kracht kunnen worden opgelegd, zijn deze regels van toepassing vanaf het moment dat een kandidatenlijst is ingediend met daarboven de aanduiding van de politieke groepering voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen. Deze regels zijn van toepassing tot aan de dag van de vaststelling van de uitslag van de verkiezingen. Voor politieke partijen die (minimaal) een zetel hebben bemachtigd gelden vervolgens de eerdergenoemde structurele regels.

Voor politieke partijen die deelnemen aan de verkiezing voor de Eerste Kamer gelden geen aanvullende regels. Immers, deze leden die verbonden zijn aan politieke partijen worden indirect gekozen, waarbij in de verkiezing voor de provinciale staten al additionele incidentele regels worden gesteld. Om politieke partijen ook in het kader van de Eerste Kamerverkiezingen regels opleggen zou dus dubbelop zijn. Zodra een politieke partij verkozen is in de Eerste Kamer, gelden de structurele regels voor politieke partijen met een vertegenwoordiging in een landelijk vertegenwoordigend orgaan.

3.4 Individuele kandidaten van politieke partijen en verenigingen die deelnemen aan een verkiezing voor een landelijk vertegenwoordigend orgaan (Eerste- en/of Tweede Kamer)

Hoewel de Wpp zich richt op politieke partijen is het in bijzondere gevallen noodzakelijk ook regels te introduceren voor individuele kandidaten. In de aanloop naar verkiezingen dient te worden voorkomen dat de regels ten aanzien van politieke partijen ontweken kunnen worden door donaties te doen aan individuele kandidaten. Daarnaast geldt het risico van oneigenlijke financiële beïnvloeding ook voor individuele kandidaten. De Wfpp vereist daarom van politieke partijen en politieke verenigingen die deelnemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer dat zij ook de bijdragen van hun kandidaten aanleveren. Op deze bijdragen

zijn ook het verbod op anonieme bijdragen boven de € 250,-, het verbod op bijdragen boven de € 250,- van niet-Nederlanders, bijdragen van maximaal € 100.000,- en de meldingsplicht voor substantiële bijdragen van toepassing.

Ook wordt hieraan een verplichting toegevoegd. Politieke partijen die deelnemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer dienen ook de politieke advertenties van kandidaten transparant te maken en een kopie hiervan aan te leveren bij de Autoriteit. De argumenten voor regels ten aanzien van politieke advertenties (zie hoofdstuk 7) zijn namelijk net zo goed van toepassing op kandidaten van politieke partijen. Daarmee vervult deze regelgeving een extra waarborg op de integriteit en transparantie van het stelsel van politieke partijen. Aangezien de Wpp zich richt op politieke partijen, zal bij het niet-naleven van de regels voor individuele kandidaten, de Autoriteit de mogelijkheid krijgen de politieke partij aan te spreken en eventueel een boete op te leggen.

Vanwege dezelfde redenering ten aanzien van politieke partijen die deelnemen aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer is het niet noodzakelijk individuele kandidaten voor een zetel in de Eerste Kamer binnen de reikwijdte van de Wpp te brengen. Kandidaten worden niet direct verkozen, waardoor het risico op rechtstreekse financiële beïnvloeding van kandidaten beperkter is en niet opweegt tegen de additionele administratieve lasten voor deze kandidaten.

3.5 Politieke partijen met een zetel in een decentraal vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van de waterschappen)

Met de introductie van de Wpp brengt de regering decentrale politieke partijen met een zetel in een vertegenwoordigend orgaan binnen de reikwijdte van de wet. Voor deze partijen gaan, net als voor landelijke partijen, ook doorlopende regels gelden met betrekking tot de aanvraag en verantwoording van subsidie, financiële transparantie over inkomsten en schulden, en transparantie over de interne organisatie. Voor decentrale politieke partijen worden aangepaste regels doorgevoerd vanwege hun omvang en aantal. Zo verschillen bijvoorbeeld de drempelbedragen en de manier van rapporteren en controleren. Dit wordt in hoofdstuk 6 (De financiering van decentrale politieke partijen) verder uitgewerkt.

Tot slot kiest de regering ervoor de regels over de transparantie van (digitale) politieke advertenties nu niet te laten gelden voor decentrale partijen. Het risico van oneigenlijke beïnvloeding via (digitale) campagnes weegt niet op tegen de extra administratieve lasten voor decentrale politieke partijen.

3.6 Politieke verenigingen die deelnemen aan een verkiezing voor een decentraal vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen)

In lijn met de regels voor politieke partijen met een zetel in een decentraal vertegenwoordigend orgaan worden voor politieke partijen die deelnemen aan verkiezingen voor zo'n vertegenwoordigend orgaan zoveel mogelijk de landelijke regels gehanteerd. Dit betekent dat ook voor deze politieke partijen de verplichting geldt substantiële bijdragen op korte termijn te melden en de verplichting transparant te zijn over de interne organisatie. Ook hier geldt dat de drempelbedragen, de manier van rapporteren en de termijnen zijn toegespitst op de decentrale context. Tot slot gelden ook in dit geval geen regels met betrekking tot politieke advertenties, omdat deze alleen op landelijke politieke partijen en verkiezingen van toepassing zullen zijn.

3.7 Individuele kandidaten van politieke partijen en politieke verenigingen die deelnemen aan een verkiezing voor een decentraal vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraden, provinciale staten, eilandsraden en algemene besturen van waterschappen)

In tegenstelling tot kandidaten van de landelijke partijen kiest de regering er op dit moment voor decentrale politieke partijen op dit moment niet te verplichten een overzicht van bijdragen en schulden aan te leveren voor kandidaten die op de lijst van de partij staan. Dit omdat de regeldruk voor decentrale politieke partijen met de invoering van de Wpp in verkiezingstijd al toeneemt. Gezien de reeds beschreven verschillen in organisatie tussen landelijke en decentrale politieke dient bij elke regel een balans gevonden te worden tussen het doel van financiële transparantie en regeldruk. Mocht de regering signalen ontvangen dat bijdragen aan kandidaten van decentrale politieke partijen in verkiezingstijd zorgen voor onvoldoende transparantie op het decentrale niveau, dan kan het besluiten alsnog decentrale politieke partijen verplichten ook voor kandidaten een overzicht van bijdragen en schulden te publiceren.

3.8 *Blanco lijsten*

Op grond van de Kieswet is het mogelijk als blanco lijst deel te nemen aan de verkiezingen. De Wpp houdt deze mogelijkheid in stand, maar legt in lijn met de Wfpp in verkiezingstijd wel transparantieregels op aan deze blanco lijsten. Dit waarborgt immers de integriteit en transparantie van het partijstelsel als geheel. Daarom worden tijdens zowel landelijke als decentrale verkiezingen voor de kandidaten op een blanco lijst in principe alle regels die gelden voor politieke partijen van toepassing. Omdat een blanco lijst in tegenstelling tot een politieke partij geen rechtspersoonlijkheid heeft, wordt de verantwoordelijkheid voor het aanleveren en naleven van de in de Wpp gestelde regels neergelegd bij de nummer één op de kieslijst. Aangezien een blanco lijst geen politieke partij is, vallen de verkozen leden zodra zij verkozen zijn tot een vertegenwoordigend orgaan niet onder de Wpp. Wel zijn op deze politici de individuele verplichtingen van toepassing die elk vertegenwoordigend orgaan hanteert (bijvoorbeeld het Reglement van Orde van de Tweede Kamer).

3.9 *Neveninstellingen*

De meeste politieke partijen bestaan, naast de partijorganisatie zelf, uit meerdere rechtspersonen. In de Wfpp worden deze aangeduid als 'neveninstellingen'. Dit gaat in de eerste plaats om subsidiabele neveninstellingen, te weten de politieke jongerenorganisaties, de politiek-wetenschappelijke instituten en de instellingen voor buitenlandse activiteiten. Daarnaast moeten ook andere organisaties die uitsluitend of in hoofdzaak erop gericht zijn stelselmatig of structureel ten bate van een politieke partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten, waarbij de partij kennelijk voordeel heeft, worden aangewezen als neveninstelling. Dit kan bijvoorbeeld gaan om stichtingen die gericht zijn op fondsenwerving. Deze neveninstellingen zijn op allerlei manieren verbonden met de politieke partijen. Partijprogramma's worden bijvoorbeeld vaak mede op basis van adviezen van de politiek-wetenschappelijke instituten gemaakt. Jongeren die actief zijn in de politieke jongerenorganisaties stromen in veel gevallen door naar de politieke partijen zelf. Stichtingen gericht op fondsenwerving dragen bij aan de financiering van verkiezingscampagne.

Omdat deze neveninstellingen nauw gerelateerd zijn aan de politieke partijen, bestaat de kans dat getracht wordt om het beleid van de politieke partijen te beïnvloeden via de neveninstellingen. Daarom zijn niet alleen de subsidiabele, maar ook de overige neveninstellingen onder de reikwijdte van de Wfpp gebracht.

De regels voor transparantie over de financiën van de neveninstellingen blijven gehandhaafd in de Wpp. Alle neveninstellingen zijn verplicht om jaarlijks een overzicht van bijdragen en schulden boven de drempelbedragen te verstrekken aan de Autoriteit. De Autoriteit maakt deze overzichten vervolgens openbaar. Op deze manier worden, evenals bij de politieke partijen zelf, mogelijke financiële beïnvloedingsrelaties openbaar. Daarnaast worden ook de regels inzake de transparantie van de interne organisatie, en van de transparantie over (digitale) politieke advertenties van toepassing op neveninstellingen. Dit draagt bij aan de integriteit en transparantie van het stelsel van politieke partijen als geheel.

3.10 Politieke partijen in het Europees Parlement

Politieke partijen in het Europees Parlement zijn gebonden aan hun eigen (transparantie)regels op grond van een Europese verordening.²⁶ Zij ontvangen ook andere, separate subsidiëring vanuit de Europese Unie. Daarmee is het volgens de regering niet noodzakelijk om politieke partijen die zitting hebben in het Europees Parlement of deel willen nemen aan de verkiezingen hiervoor, binnen de reikwijdte van de Wpp te brengen.

3.11 Politieke partijen in de kiescolleges Eerste Kamer

De vier kiescolleges kiezen, samen met de twaalf provinciale staten, de Eerste Kamer.²⁷ De taken van het kiescollege zijn beperkt in vergelijking met die van provinciale staten. Vanwege deze beperkte taken acht de regering het niet proportioneel om politieke partijen die alleen een zetel hebben in een (of meerdere) van de vier kiescolleges, binnen de reikwijdte van de Wpp te brengen.

3.12 Caribisch Nederland

²⁶ Verordening (EU) 1141/2014

²⁷ De leden van drie kiescolleges worden gekozen door Nederlandse inwoners van Caribisch Nederland: Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Daarnaast kiezen Nederlanders die in het buitenland wonen de leden van het vierde kiescollege: het kiescollege niet-ingezetenen.

Sinds een aantal jaren is het uitgangspunt dat alle Europees-Nederlandse regelgeving ook van toepassing is in Caribisch Nederland, tenzij er gronden zijn om dit niet te doen.²⁸ Het kan nodig of wenselijk zijn om in regelgeving te differentiëren tussen Europees en Caribisch Nederland of zelfs tussen de verschillende Caribische delen van Nederland. Het doel hierbij is steeds het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context.²⁹

Deze wet bevat regels die van toepassing zijn op politieke verenigingen op zowel landelijk als decentraal niveau. De adviezen die de regering gedurende de consultatieperiode over dit wetsvoorstel vanuit de bijzondere openbare lichamen heeft ontvangen, hebben haar evenwel aanleiding gegeven om de financierings- en transparantieregels ten aanzien van politieke verenigingen die decentraal actief zijn, vooralsnog niet van toepassing te laten zijn in de bijzondere openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in zoverre is er sprake van een gerechtvaardigd onderscheid tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Mede op basis van de inzichten die zijn opgedaan in de consultatiefase en de gesprekken met de openbare lichamen zal een separate regeling worden uitgewerkt voor de decentrale politieke partijen en verenigingen in de openbare lichamen. Voor een nadere onderbouwing wordt verwezen naar paragraaf 14.5 van dit algemeen deel.

Waar het de financierings- en transparantieregels voor landelijke politieke verenigingen betreft is deze wet wél van toepassing in Caribisch Nederland. Hoewel er zover bekend op dit moment geen landelijke politieke verenigingen in Caribisch Nederland gevestigd zijn noch neveninstellingen van in Europees Nederland gevestigde politieke partijen, is er van afgezien de hele wet niet van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland. Het volledig buiten toepassing verklaren van deze wet in de bijzondere openbare lichamen zou onbedoeld een mogelijkheid hebben geschapen voor organisaties om zich aan de werking van deze wet te onttrekken door zich (op papier) op de eilanden te vestigen. Bovendien zou dat ertoe kunnen leiden dat bij een Tweede Kamerverkiezing niet op alle daarbij betrokken politieke verenigingen dezelfde regels inzake financiering en transparantie van toepassing zijn.

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11.

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11, p. 3.

4. Politieke verenigingen

Gelet op de sleutelrol van politieke partijen in onze democratie mag van hen worden verwacht dat zij zelf ook hun interne organisatie democratisch hebben georganiseerd. Tegelijkertijd moet de overheid terughoudend zijn in het opleggen van eisen aan politieke partijen. De onafhankelijke positie van politieke partijen is immers een groot goed in een democratie. Daarbij hoort de vrijheid van een politieke partij om naar eigen inzicht de interne organisatie te regelen. Door het bevorderen van transparantie bij politieke partijen over hun interne organisatie en procedures wordt het voor eenieder inzichtelijk hoe een partij georganiseerd is. Hiermee wordt een goede balans gevonden tussen het belang van de organisatie- en oriëntatievrijheid van politieke partijen enerzijds en het belang van een transparant en integer stelsel van politieke partijen anderzijds.

Mede door de bepaling in de Kieswet, dat organisaties zijn gehouden zich als vereniging met volledige rechtsbevoegdheid te organiseren om met hun partijnaam te kunnen deelnemen aan verkiezingen, zijn vrijwel alle politieke partijen georganiseerd als vereniging. Deze bepaling dient als één van de waarborgen om de registratie bij de Kiesraad te beperken tot 'serieuze groeperingen'.³⁰ De in het kiesregister geregistreerde politieke partijen zijn sindsdien verplicht te voldoen aan de eisen die in het Burgerlijk Wetboek (BW) aan verenigingen worden gesteld. Dit betekent onder meer dat zij een algemene ledenvergadering (ALV) en een door de leden verkozen bestuur moeten hebben en jaarlijks door middel van een jaarverslag verantwoording afleggen aan de ALV. Ook in dit wetsvoorstel wordt voor de definitie van een politieke partij uitgegaan van een vereniging naar burgerlijk recht.

Deze wet stelt geen van boek 2 van het BW afwijkende eisen voor wat betreft de organisatie(structuur) van politieke partijen. Wel verlangt deze wet dat politieke partijen transparant zijn over hun organisatie. Dit versterkt de democratische legitimatie van een politieke partij, doordat het leden en kiezers in staat stelt een mening te vormen over de manier waarop de partij is ingericht. Tegelijkertijd laat het de politieke partij vrij naar eigen inzicht hun partij in te richten. De transparantievereisten zien op de manier waarop de partij georganiseerd is door aan te geven welke organen de politieke partij kent volgens de statuten. Daarnaast geven de transparantievereisten inzicht in de manier waarop belangrijke posities in

³⁰ Kamerstukken II 1987-1988, 20 264, nr. 3, p. 30.

deze organen worden ingevuld, namelijk de besturen van partijorganen en de kandidatenlijst voor verkiezingen. Politieke partijen kunnen hieraan voldoen door deze procedures te publiceren op de eigen website. Van politieke partijen wordt verwacht dat deze informatie actueel is.

De transparantieregels over de interne organisatie gaan ook gelden voor politieke partijen die geen zetel hebben in een vertegenwoordigend orgaan (in dit wetsvoorstel: politieke verenigingen). Aangezien zij ernaar streven in de toekomst mee te doen aan de politieke besluitvorming, is het van belang dat ook zij inzicht geven in hun interne organisatie. Daarmee is het voor iedereen duidelijk hoe de politieke partij is georganiseerd indien leden van deze partij meedoen aan verkiezingen of campagne voeren in voorbereiding op verkiezingen.

Voor decentrale politieke partijen en decentrale politieke verenigingen geldt dezelfde balans tussen een vrijheid van interne organisatie en het belang om hier transparant over te zijn. Daarom gaan dezelfde transparantieplichtingen gelden als voor landelijke politieke partijen. Ook zij zullen, zodra zij zich voor deelname aan verkiezingen inschrijven, hun actuele interne organisatie en procedures binnen de partij transparant maken.

5. De financiering van landelijke politieke partijen

5.1 Regels subsidie landelijke politieke partijen

5.1.1 Vooraf

De geschiedenis van de voornaamste regels over de financiering van landelijke politieke partijen is in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting geschetst. In het onderstaande worden de voornaamste uitgangspunten voor de regelgeving toegelicht. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de regels omtrent de subsidiëring en de overige inkomsten van politieke partijen.

De Wet financiering politieke partijen (Wfpp) is enkele jaren geleden geëvalueerd door de commissie-Veling en per 1 januari 2023 geactualiseerd. Daarom is het niet nodig de regelgeving over de financiering van politieke partijen ingrijpend aan te passen. De in de Wfpp gestelde regels over de financiering van politieke partijen worden vrijwel integraal overgenomen in de Wpp. Hierop gelden enkele uitzonderingen, die volgen uit praktijkervaring met de uitvoering van de wet door zowel

de toezichthouder als politieke partijen zelf, zoals door hen aangegeven in de consultatiefase van dit wetsvoorstel. Deze worden in paragraaf 5.3 verder toegelicht.

5.1.2. Subsidievoorwaarden

Een politieke partij die actief is op het landelijke niveau kan in aanmerking komen voor subsidie indien zij aan de volgende vereisten voldoet:

- zij moet een vereniging zijn, die met haar conform artikel G 1 of Q 6 van de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst heeft deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezing van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer der Staten-Generaal, waarbij aan die lijst ten minste een Kamerzetel is toegewezen;
- zij moet op de peildatum beschikken over ten minste 1.000 leden, die vergader- en stemrechten hebben in de politieke partij en elk per jaar minimaal € 12,- contributie betalen;
- het lidmaatschap moet blijken uit een uitdrukkelijke wilsverklaring van het betrokken lid.

De eis om ten minste 1.000 leden te hebben is vanuit de Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) in de Wfpp opgenomen. Dit wetsvoorstel brengt hierin geen verandering aan. De regering acht het van belang dat politieke partijen ledenorganisaties zijn die een brede basis in de samenleving hebben, ook al is dit niet wettelijk voorgeschreven. Politieke partijen dienen in essentie ledenorganisaties te zijn waarbij de leden reële invloed moeten kunnen hebben op de inhoud van het partijprogramma, de samenstelling van het partijbestuur en de samenstelling van kandidatenlijsten voor verkiezingen van vertegenwoordigende organen. Maatschappelijke verbondenheid en draagvlak van politieke partijen komt tot uitdrukking door een breed partijlidmaatschap en niet door uitsluitend contact met de achterban te houden met andere middelen zoals sociale media. De subsidie is tot slot voor een belangrijk deel ook bedoeld voor de activiteiten van de partij als ledenorganisatie. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat ten minste 1.000 leden nodig zijn om een minimale partijorganisatie in stand te kunnen houden.

In het geval politieke partijen met elkaar samenwerken en gezamenlijk één kandidatenlijst vormen kunnen zij wél voor subsidie in aanmerking komen. Sprake moet zijn van een zogenoemde «samenvoeging van

aanduidingen» conform artikel H 3 van de Kieswet. Bij de verkiezing zijn aan deze lijst een of meer zetels toegewezen en de samenwerking dient te zijn aangegaan door politieke partijen die eerder afzonderlijk aan een verkiezing hebben deelgenomen en daarbij zelfstandig een of meer Kamerzetels hebben behaald. Om de hoogte van de subsidie te kunnen vaststellen geven zij in een gezamenlijke verklaring aan hoe de zetels die aan de gezamenlijke lijst zijn toegewezen tussen hen worden verdeeld.

5.1.3. Subsidiedoelen

De subsidie moet worden besteed aan uitgaven die samenhangen met de volgende activiteiten:

- politieke vormings- en scholingsactiviteiten;
- informatievoorziening;
- het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland en het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van die partijen,
- politiek-wetenschappelijke activiteiten;
- activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren en ondervertegenwoordigde groepen;
- het werven van leden;
- het betrekken van niet-leden bij activiteiten van de politieke partij;
- werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers en
- activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.

Een nieuwe toevoeging hieraan zijn activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van andere ondervertegenwoordigde groepen. Hiermee wordt het belang van het participeren van elke groep in de samenleving benadrukt. Onder de voorwaarde dat de subsidie wordt besteed aan deze activiteiten mogen politieke partijen de subsidie naar eigen inzicht besteden. Wel vindt aan het eind van het jaar verantwoording plaats door middel van een accountantsverklaring over het financieel verslag. De subsidie wordt per kalenderjaar verstrekt.

5.1.4. Subsidieverantwoording

In aanvulling op de verantwoording die alle politieke partijen met minimaal één zetel in de Eerste- en/of Tweede Kamer aan de toezichthouder toesturen, levert een landelijke politieke partij die subsidie ontvangt extra informatie aan. Deze informatie is van belang voor de vaststelling van de subsidie. Het gaat hierbij om:

- de voor de vaststelling van de subsidie relevante rechten en verplichtingen, en de kosten en opbrengsten;
- de ledenaantallen van de partij op de peildatum en, waar relevant, van de politieke jongerenorganisatie.

Hiervoor geldt dat deze vergezeld gaan van een accountantsverklaring. Paragraaf 5.2.2. gaat nader in op de verantwoording die landelijke politieke partijen jaarlijks indienen bij de Autoriteit.

5.1.5 Subsidie neveninstellingen

Naast dit algemene deel van de subsidie kunnen politieke partijen in aanmerking komen voor een geormerkte subsidie voor een politiek-wetenschappelijk instituut, een instelling voor buitenlandse activiteiten en een politieke jongerenorganisatie. Het is hierbij van belang dat het gaat om een aangewezen neveninstelling op het moment dat de subsidie wordt aangevraagd. Iedere politieke partij kan één politiek-wetenschappelijk instituut, instelling voor buitenlandse activiteiten en politieke jongerenorganisatie als neveninstelling aanwijzen. Politiek-wetenschappelijke instituten en instellingen voor buitenlandse activiteiten kunnen door slechts één politieke partij als neveninstelling worden aangewezen en het is vereist dat zij een rechtspersoon zijn die uitsluitend of in hoofdzaak activiteiten ten behoeve van de politieke partij waarmee zij verbonden is verricht. Voor de subsidie voor de politieke jongerenorganisaties gelden de voorwaarden dat een politieke partij slechts één politieke jongerenorganisatie kan aanwijzen als neveninstelling en dat een politieke jongerenorganisatie door niet meer dan één politieke partij als jongerenorganisatie kan worden aangewezen eveneens. In aanvulling hierop gelden de volgende voorwaarden:

- de organisatie is een vereniging die uitsluitend of in hoofdzaak activiteiten verricht ter bevordering van de politieke participatie van jongeren;
- de vereniging telt ten minste honderd leden die niet jonger zijn dan 14 jaar en niet ouder zijn dan 27 jaar, die per jaar € 5 of meer contributie betalen;
- de jongerenledenvormen ten minste tweederde deel van het ledenbestand;
- het lidmaatschap blijkt uit een uitdrukkelijke wilsverklaring van betrokkene.

5.1.6 Hoogte en verdeling subsidie

De hoogte van de subsidie is vastgelegd in de wet. Hierdoor is voor iedere politieke partij en burger transparant op hoeveel subsidie een politieke partij recht heeft. Dit betekent echter niet dat de hoogte van de subsidie onveranderlijk is. In de Wfpp wordt de hoogte van de subsidie ieder jaar gewijzigd volgens de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. In de praktijk betekende dit dat op het moment van de vaststelling van de subsidie er twee keer een loon- en prijsbijstelling had plaatsgevonden op de subsidiebedragen zoals die golden op het moment van de verlening van de subsidie. Hierdoor is het voor politieke partijen niet op voorhand duidelijk op hoeveel subsidie de partij uiteindelijk recht heeft bij de vaststelling. Onder de Wpp zal dit anders worden: voor het hele subsidiejaar wordt gewerkt met de bedragen zoals vastgelegd in de wet op het moment van de subsidieverlening. Voor subsidieverlening voor het jaar 2025 gelden dus de bedragen zoals die in 2024 in de wet staan. Door niet nogmaals de subsidiebedragen te wijzigen is het proces van subsidieverlening en -vaststelling voor iedereen duidelijker en transparanter.

Het algemene deel van de subsidie wordt verdeeld langs drie maatstaven:

- een gelijk basisbedrag voor elke politieke partij die voor subsidie in aanmerking komt;
- een bedrag per zetel in de Tweede Kamer, en;
- een bedrag per lid van de politieke partij, dat wordt berekend door een totaalbedrag voor de subsidie voor de leden te delen door het totale aantal subsidiabele leden van de politieke partijen die in aanmerking komen voor subsidie.

Indien een politieke partij geen zetels in de Tweede Kamer heeft ontvangt de politieke partij een subsidie op basis van het aantal zetels dat zij in de Eerste Kamer heeft. In het geval een politieke partij vervolgens zetels in de Tweede Kamer verwerft, wordt dit zetelaantal bepalend voor de hoogte van de subsidie.

Het aantal zetels zoals toebedeeld tijdens de meest recente verkiezingen is leidend voor de hoogte van de subsidie, aangezien dit als indicatie van de electorale steun wordt gezien. Mocht een politieke partij meer of minder zetels verkrijgen door bijvoorbeeld afsplitsers of Kamerleden die overstappen naar een andere partij, dan heeft dit geen invloed op de hoogte van de subsidie. Afsplitsers hebben hiermee geen recht op subsidie.

De politiek-wetenschappelijke instituten ontvangen eveneens een basisbedrag en een bedrag per Kamerzetel van de politieke partij. De politieke jongerenorganisaties ontvangen een basisbedrag dat wordt berekend door een totaalbedrag te verdelen door het aantal politieke jongerenorganisaties die in aanmerking komen voor subsidie. Daarnaast ontvangen zij een bedrag per Kamerzetel van de politieke partij, dat wordt berekend door een totaalbedrag te delen door het totale aantal Kamerzetels van de politieke partijen die op de peildatum een politieke jongerenorganisatie hebben aangewezen. Ten slotte ontvangen zij een bedrag per lid van de politieke jongerenorganisatie dat wordt berekend door een totaalbedrag te delen door het totale aantal leden van alle aangewezen politieke jongerenorganisaties. De instellingen voor buitenlandse activiteiten ontvangen eveneens een basisbedrag dat wordt berekend door een totaalbedrag te delen door het totale aantal politieke partijen dat op de peildatum een instelling voor buitenlandse activiteiten heeft aangewezen. Daarnaast ontvangen zij een bedrag per Kamerzetel dat wordt berekend door een totaalbedrag te delen door het totale aantal Kamerzetels van de politieke partijen die op de peildatum een instelling voor buitenlandse activiteiten hebben aangewezen. Een voorbeeld van de subsidiebedragen geldend in 2024 is ter illustratie als tabel bijgevoegd.

Tabel 1. Subsidiebedragen landelijke politieke partijen in subsidiejaar 2024

Bedragen vanuit de Wfpp	Bedragen in euro's
Basissubsidie politieke partij, basisbedrag	€ 280.352
Basissubsidie, bedrag per zetel	€ 85.739
Basissubsidie, totaal budget op basis waarvan bedrag per lid wordt berekend	€ 3.151.769
Politiek-wetenschappelijk instituut, basisbedrag	€ 208.094
Politiek-wetenschappelijk instituut, bedrag per zetel	€ 21.646
Politieke jongerenorganisatie, totaal budget op basis waarvan basisbedrag wordt berekend	€ 393.179
Politieke jongerenorganisatie, totaal budget op basis waarvan bedrag per zetel wordt berekend	€ 1.277.831

Politieke jongerenorganisatie, totaal budget op basis waarvan bedrag per lid wordt berekend	€ 294.884
Neveninstelling voor buitenlandse activiteiten, totaal budget op basis waarvan basisbedrag per neveninstelling wordt berekend	€ 728.222
Neveninstelling voor buitenlandse activiteiten, totaal budget op basis waarvan bedrag per zetel wordt berekend	€ 1.047.929

5.1.7. Aanpassing hoogte subsidie na de verkiezingen

De subsidie aan politieke partijen wordt per kalenderjaar verleend. De hoogte van de subsidie is deels afhankelijk van het aantal Kamerzetels dat bij de laatstgehouden verkiezing is toegewezen aan de lijst waarboven de door de politieke partij geregistreerde aanduiding stond vermeld. Daarbij wordt voor landelijke politieke partijen in beginsel naar de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing gekeken, of naar de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezing indien een politieke partij alleen in de Eerste Kamer is vertegenwoordigd. Zie het voorgestelde artikel 16, eerste lid.

De uitslag van een Kamerverkiezing heeft gevolgen voor het subsidiebedrag waarop politieke partijen in dat jaar aanspraak kunnen maken. Als een politieke partij meer zetels wint, dan maakt de partij aanspraak op meer subsidie. Als een politieke partij bij de verkiezing zetels verliest, zal de subsidie lager worden vastgesteld.

Aanvankelijk was in de artikelen 13 en 14 van de Wfpp geregeld dat na Kamerverkiezingen de hoogte van de subsidie van rechtswege veranderde vanaf de eerste dag van de vierde kalendermaand, volgend op die waarin de stemming plaatsvond.³¹ Dat leidde echter tot schoksgewijze wijzigingen in de subsidiebedragen waarop politieke partijen aanspraak konden maken. Om de negatieve effecten van de schommelingen in de hoogte van de subsidie als gevolg van sterk fluctuerende verkiezingsuitslagen enigszins te dempen heeft de commissie-Veling in 2018 geadviseerd de ambtshalve aanpassing van de voor een

³¹ Artikelen 13 en 14 Wet financiering politieke partijen (Stb. Stb. 2013, 93) zoals in werking getreden op 1 mei 2013 (Stb. 2013, 131).

kalenderjaar verleende subsidie na verkiezingen stapsgewijs te realiseren.³² Naar aanleiding van dat advies is de Wfpp in 2023 aangepast.³³ Daarbij is geregeld dat als een politieke partij bij een in maart gehouden Tweede Kamerverkiezing minder zetels wint dan bij de vorige verkiezing, de aan haar verleende subsidie stapsgewijs (per kwartaal) wordt afgebouwd tot het subsidiebedrag waar zij nog wel recht op heeft. Op deze manier wordt de politieke partij in de gelegenheid gesteld om de kosten die zij maakt meer geleidelijk af te stemmen op het nieuwe (lagere) subsidiebedrag dat haar toekomt. In de artikelen 20 en 23 van deze wet komt een vergelijkbare regeling voor. Een fictief voorbeeld kan de werking van deze bepalingen illustreren.

Stel dat in het eerste kwartaal van een jaar een Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt. Aan een politieke partij is voor dat jaar € 6.000,- subsidie verleend, oftewel € 1.500,- per kwartaal. De partij behaalt een slecht verkiezingsresultaat: er wordt geen enkele zetel toegewezen aan de lijst waarboven haar aanduiding was vermeld. Op basis van dit verkiezingsresultaat zou de politieke partij niet voor subsidie in aanmerking zijn gekomen. Er zou haar € 0,- subsidie zijn verleend. Dat is een negatief verschil van € 1.500,-. Geregeld is dat voor elk kwartaal volgend op het kwartaal waarin de stemming plaatsvond 25% van dit verschil wordt verrekend met het bedrag dat eerder op kwartaalbasis aan de politieke partij is verleend. Op deze manier ontstaat een meer gelijkmatige verandering in het subsidiebedrag. In dit voorbeeld had de politieke partij het jaar voor de Tweede Kamerverkiezing recht op € 6.000,-. In het verkiezingsjaar loopt dit terug tot € 3.750,-. Vanaf het eerste kwartaal van het jaar na het verkiezingsjaar stopt het recht op subsidie helemaal. Schematisch ziet de aanpassing van het besluit tot subsidieverlening er dan als volgt uit:

Kwartaal	Eerder verleend	Aangepast besluit tot subsidieverlening
Q 1	€ 1.500	€1.500 - € 0
Q 2	€ 1.500	€1.500 - € 375 (25% van -€ 1.500)
Q 3	€ 1.500	€1.500 - € 750 (50% van -€ 1.500)
Q 4	€ 1.500	€1.500 - € 1125 (75% van -€ 1.500)
In besluit:	€ 6.000	€ 3.750

³² Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie Veling), Het publieke belang van politieke partijen (Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen), Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 20, p. 46. Bijlage identifier 831379 bij Kamerstukken II 2017/18, 32752, nr. 50.

³³ Artikelen 13 en 14 Wet financiering politieke partijen zoals deze luidde na de inwerkingtreding van de Evaluatiewet Wfpp (Stb. 2022, 412) op 1 januari 2023 (Stb. 2022, 462).

Als de politieke partij een gunstig verkiezingsresultaat weet te behalen, loopt het bedrag dat aan subsidie verleend kan worden ook trapsgewijs op. Stel opnieuw dat in het eerste kwartaal van een jaar een Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt en dat eerder aan een politieke partij voor dat jaar € 6.000,- subsidie is verleend. Maar op basis van haar nieuwe aantal zetels zou de politieke partij (bij verder gelijkblijvende basisbedragen en ledentallen) recht hebben op in totaal € 10.000,- subsidie, oftewel € 2.500,- per kwartaal. Dat is € 1.000,- per kwartaal meer. Geregeld is dat een politieke partij voor elk kwartaal volgend op het kwartaal waarin de stemming plaatsvond 25% van dit verschil ontvangt. In dit tweede voorbeeld had de politieke partij het jaar voor de Tweede Kamerverkiezing recht op € 6.000,-. In het verkiezingsjaar loopt dit op tot € 7.500,- en vanaf het jaar na het verkiezingsjaar tot € 10.000,-. Schematisch ziet de aanpassing van het besluit tot subsidieverlening er als volgt uit:

Kwartaal	Eerder verleend	Aangepast besluit tot subsidieverlening
Q 1	€ 1.500	€1.500 + € 0
Q 2	€ 1.500	€1.500 + € 250 (25% van € 1.000)
Q 3	€ 1.500	€1.500 + € 500 (50% van € 1.000)
Q 4	€ 1.500	€1.500 + € 750 (75% van € 1.000)
In besluit:	€ 6.000	€ 7.500

Een reguliere verkiezing van de leden van de Tweede Kamer vindt doorgaans plaats in het eerste kwartaal van het jaar. Dit is geregeld in artikel F 1 juncto J 1 van de Kieswet. Een nadeel van de in de huidige artikelen 13 en 14 van de Wfpp opgenomen regeling is dat deze alleen van toepassing kan zijn in een situatie dat de subsidie al is verleend. Daardoor kan de hoogte van de subsidie die een politieke partij ontvangt toch nog schoksgewijs veranderen, namelijk als een Tweede Kamerverkiezing later in het jaar plaatsvindt en de politieke partij daarbij veel meer of minder zetels wint dan bij de vorige verkiezing. Dat probleem wordt met deze wet opgelost. Geregeld is dat de hiervoor beschreven systematiek van trapsgewijze wijziging van de subsidie zo nodig ook wordt toegepast in het jaar na een verkiezingsjaar.

Een belangrijke uitzondering geldt voor de politieke vereniging wier aanduiding voor het eerst boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegekend. Overeenkomstig met de Wfpp ontvangen zij

direct het volledige bedrag waarop zij, gelet op het aantal gewonnen Kamerzetels, recht hebben.

Tot slot wordt in de Wpp vastgelegd hoe wordt omgegaan met de bijzondere situatie dat de definitieve uitslag van een tussentijdse Tweede Kamerverkiezing bekend wordt tussen 1 oktober en 1 januari. Politieke partijen dienen namelijk vóór 1 november een aanvraag tot subsidieverlening in voor het volgende jaar. De hoogte van de subsidie wordt echter mede bepaald op basis van het aantal Kamerzetels dat een partij op de peildatum van 1 januari bij de laatstgehouden verkiezing heeft behaald. Als een verkiezing tussen 1 oktober en 31 december worden gehouden is het voor politieke partijen onmogelijk te weten hoe hoog het subsidiebedrag is waarop de partij aanspraak kan maken. Daardoor is het ook onmogelijk een goed aansluitende begroting en activiteitenplan in te dienen. De Wpp bepaalt daarom dat in zulke gevallen politieke partijen een subsidieaanvraag kunnen indienen op basis van het aantal zetels vóór de verkiezingen. Zodra de uitslag van de verkiezingen dan definitief is vastgesteld hebben politieke partijen tot vier maanden de tijd om een aangepaste begroting en activiteitenplan in te dienen en zal de Autoriteit de subsidieverlening aanpassen. Een fictief voorbeeld: Politieke partij X heeft in het jaar 2024 2 zetels in de Tweede Kamer, maar er zijn verkiezingen gepland op 10 november 2024. Deze politieke partij dient dan uiterlijk 1 november een subsidieaanvraag in voor het jaar 2025 op basis van 2 zetels. Bij de Tweede Kamerverkiezing verkrijgt partij X vervolgens 15 zetels. Dit betekent dat het subsidiebedrag waar partij X in 2025 aanspraak op kan maken gebaseerd is op 15 zetels. Partij X heeft dan tot vier maanden na de definitieve vaststelling van de uitslag de tijd om een subsidieaanvraag in te dienen op basis van deze 15 zetels. De Autoriteit past op basis van deze nieuwe subsidieaanvraag de verlening aan en keert een aanvullend voorschot uit tot 80% van het verleende bedrag. Zou partij X geen 15 zetels maar slechts 1 zetel hebben gewonnen, dan verleend de Autoriteit ambtshalve minder subsidie dan is aangevraagd³⁴.

5.2 Regels overige financiering landelijke politieke partijen

5.2.1 Algemeen

³⁴ 'ambtshalve' betekent dat de Autoriteit dit op eigen initiatief kan doen. Hier is geen aangepaste aanvraag van een politieke partij voor nodig.

Uitgangspunt bij de regels over de overige financiering van landelijke partijen is dat zij een financiële administratie dienen te voeren waaraan bepaalde eisen zijn gesteld. Daarvan zenden zij overzichten aan de Autoriteit tezamen met het financieel verslag. De Autoriteit controleert de overzichten zo nodig aan de hand van het financieel verslag en maakt de overzichten openbaar in ieder geval, maar niet uitsluitend, door een publicatie op internet (bijvoorbeeld via rijksoverheid.nl). Politieke partijen dienen hun financiële administratie ook te bewaren. Een beperkte wijziging in de Wpp ten opzichte van de Wfpp is dat politieke partijen voorheen tien jaar lang hun administratie moesten bewaren. De termijn is in de Wpp verkort naar zeven jaar, zodat het aansluit aan bij de fiscale bewaarplicht die de Belastingdienst hanteert.

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van alle transparantievereisten waar landelijke politieke partijen buiten verkiezingstijd aan moeten voldoen. Ook wordt ingegaan op de bijdragen die politieke partijen niet mogen aannemen uit hoofde van transparantie en ter bewaking van hun onafhankelijkheid.

5.2.2 Eisen aan de financiële administratie van politieke partijen en neveninstellingen

Partijen en neveninstellingen moeten een financiële administratie bijhouden, met daarin de volgende gegevens:

- de ontvangen subsidies;
- de ontvangen bijdragen en bijdragen in natura;
- registratie van bijdragen hoger dan € 250,-. Het bedrag of de waarde van de bijdrage dienen te worden geregistreerd, de naam en adres van donateurs, en de datum waarop de bijdrage is gedaan. Indien de donateur geen natuurlijke persoon is, wordt tevens de naam en het adres van de uiteindelijke belanghebbende in de zin van art. 10a lid 1 Wwft geregistreerd. Indien een donateur een bijdrage van € 1000,- doet en tevens een stichting of vereniging is, dienen de naam en het adres van de donateurs aan die stichting of vereniging te worden geregistreerd;
- de overige inkomsten;
- de vermogenspositie, en;
- de schulden waarbij moet worden vermeld: de hoogte van de schuld, de naam en adres van de crediteur of geldverstrekker en indien van toepassing de gegevens van de instelling.

Bijdragen tussen neveninstellingen, de politieke partij, en afdelingen van de politieke partij hoeven niet te worden geregistreerd. Op verzoek van een politieke partij kan de Autoriteit besluiten de naam en woonplaats van een donateur of uiteindelijke belanghebbende niet openbaar te maken, indien dit naar het oordeel van de Autoriteit noodzakelijk is vanuit het belang van de veiligheid.

5.2.3 Bij de Autoriteit aan te leveren gegevens door politieke partijen en neveninstellingen

Politieke partijen en neveninstellingen moeten ook een aantal gegevens aanleveren bij de Autoriteit. Zo wordt voor 1 juli van elk kalenderjaar een financieel verslag aan de autoriteit toegezonden met daarin de gegevens die hierboven worden genoemd. Daarnaast wordt een overzicht aangeleverd van de bijdragen van tenminste € 1.000,- die de partij in dat kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen. Verder wordt een accountantsverklaring betreffende zijn onderzoek omtrent de getrouwheid van het financieel verslag meegestuurd.

Wanneer partijen subsidie ontvangen, moeten zij naast de hierboven genoemde gegevens en stukken ook de voor subsidie in de financiële administratie genomen gegevens en een activiteitenverslag toesturen aan de Autoriteit. Ook wordt een accountantsverklaring, die tevens in gaat op de verenigbaarheid van het activiteitenverslag met het financieel verslag, de rechtmatigheid van de besteding van de subsidie, de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen en de juistheid van de opgegeven ledenaantallen, naar de Autoriteit gestuurd.

De politieke partij werkt mee aan onderzoeken door de accountant of de accountantsdienst aangewezen door de Autoriteit dan wel de Algemene Rekenkamer, en draagt er zorg voor dat de accountant die de hierboven genoemde accountantsverklaring opstelt eveneens mee werkt aan deze onderzoeken.

Ten slotte zijn de politieke partijen verplicht om bijdragen vanaf € 10.000,- uiterlijk binnen tien werkdagen met naam en adres van de donateur en de hoogte van het bedrag te melden bij de Autoriteit. In de laatste drie weken voor de verkiezingen wordt de termijn aangescherpt en moeten politieke partijen bijdragen vanaf €10.000,- binnen één na ontvangst werkdag melden.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere eisen worden gesteld aan hetgeen politieke partijen moeten aanleveren bij de toezichthouder.

Bijdragen die niet zijn toegestaan

Politieke partijen moeten de bijdragen en bijdragen in natura aan henzelf of aan hun neveninstellingen en kandidaten die de volgende drempelbedragen te boven gaan teruggeven aan de donateur, of als dat niet mogelijk is, overmaken op de rekening van de Autoriteit:

- Bijdragen boven het cumulatief maximum van € 100.000,- per donateur per jaar voor de politieke partij en haar neveninstellingen;
- Anonieme bijdragen boven € 250,- per donateur per jaar;
- Bijdragen van boven € 250,- van een donateur niet zijnde een Nederlandse donateur per jaar;
- Bijdragen van stichtingen en verenigingen van € 1.000,- of meer, waarbij de stichting of vereniging geen inzicht verstrekt in de naam en het adres van haar donateurs.

In dit kader aan de Autoriteit overgemaakte bedragen komen toe aan de Staat.

Neveninstellingen en kandidaten zijn verplicht bijdragen die vallen onder het cumulatief maximum binnen een week te melden bij de partij, met inbegrip van de hoogte van het bedrag, en de naam en het adres van de gever, de uiteindelijk belanghebbende, of donateurs van de stichting of vereniging waarvan de bijdrage afkomstig is. Het cumulatief maximum is niet van toepassing op bijdragen afkomstig van neveninstellingen of kandidaten op de kandidatenlijst van de politieke partij.

De transparantievereisten en de beperkingen in te ontvangen bijdragen zijn van overeenkomstige toepassing op politieke verenigingen die zich verbinden aan nieuwe of afgesplitste fracties van politieke partijen.

5.3 Nadere toelichting ontwikkeling regels financiering politieke partijen

5.3.1 Bijdragen

De Wpp gaat voor de toepassing van de financieringsvoorschriften uit van het begrip bijdrage, zoals geïntroduceerd met de Wfpp. Het begrip bijdrage betreft zowel bijdragen van rechtspersonen als van natuurlijke personen. Onder bijdragen verstaat de Wpp alle schenkingen ontvangen van «derden». Rente of rendement op eigen vermogen vormt geen

bijdrage. De Wpp gaat hierbij uit van het principe dat een politieke partij, vereniging of kandidaat een bijdrage heeft ontvangen op het moment dat het deze heeft aanvaard. Dit betekent dat politieke partijen de ruimte hebben om bijvoorbeeld een bijdrage boven het maximumbedrag van € 100.000,- terug te storten op de rekening van de donateur voordat gesteld kan worden dat de partij het bijdragenmaximum heeft overschreden. Een bijdrage hoeft niet expliciet aanvaard te worden. Dit zou voor een politieke partij te veel administratieve lasten met zich brengen. In de Wpp wordt daarom aangenomen dat een politieke partij een ontvangen bijdrage heeft aanvaard, tenzij uit de financiële administratie blijkt dat dit niet zo is. Denk bijvoorbeeld aan het terugstorten van een (deel van een) bijdrage aan de donateur.

Financiële bijdragen van leden van een partij worden niet anders behandeld dan financiële bijdragen van niet-leden. Ook de zogenoemde afdrachten aan de politieke partij of de bestuurdersvereniging van politieke ambtsdragers moeten worden geregistreerd en openbaar gemaakt. Dat geldt eveneens voor ledencontributies. Daarbij wordt opgemerkt dat de Wpp een minimale contributie eist om aangemerkt te kunnen worden als lid zoals gedefinieerd in de Wpp. Het staat politieke partijen vrij een eigenstandige definitie te hanteren wanneer iemand kwalificeert als lid, bijvoorbeeld waar het gaat om contributie. Een afwijking van de vereisten zoals gedefinieerd in de Wpp, kan echter wel leiden tot een lager aantal ledenaantal op basis waarvan een gedeelte van de subsidie zal worden verstrekt.

Evenals in de Wfpp, worden bijdragen in natura onder de Wpp expliciet als bijdrage aangemerkt. Een bijdrage in natura wordt gedefinieerd als 'een zaak of dienst, op verzoek van een politieke vereniging aan haar geleverd dan wel door deze aanvaard, waar geen of geen evenredige tegenprestatie tegenover staat'. Bij bijdragen in natura kan gedacht worden aan de terbeschikkingstelling van vergaderruimte, het vervoer van personen, het verzorgen van catering en het laten rondbrengen van informatiemateriaal. Er kan ook gedacht worden aan het leveren van kantoorgoederen, zoals meubilair of computer- en communicatieapparatuur, en het gratis of tegen gereduceerd tarief ter beschikking stellen van advertentieruimte of bijvoorbeeld voordeel verschaft bij drukwerk of advertentieruimte. Voor waardering van deze voordelen moet worden uitgegaan van de in het economisch verkeer gebruikelijke waarde. Van een bijdrage in natura is ook sprake als de waarde van de ontvangen dienst of prestatie meer bedraagt dan de door

de politieke partij betaalde prijs of de geleverde tegenprestatie. Een tegenprestatie van de politieke partij kan bijvoorbeeld bestaan uit naamsvermelding van de gever in ruil voor de gereduceerde kostprijs. Indien de tegenprestatie niet in verhouding staat tot het geleverde, is sprake van een bijdrage aan de partijorganisatie ter waarde van het verschil van de in het economisch verkeer gebruikelijke waarde en de werkelijk betaalde waarde of geleverde tegenprestatie. Bijdragen in natura bestaande uit persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de politieke partij worden niet als bijdrage beschouwd. Denk hierbij aan flyeren op straat of als vrijwilliger fungeren op een partijcongres.

Een bijdrage in natura wordt alleen als zodanig aangemerkt als de politieke partij de bijdrage daadwerkelijk heeft ontvangen, de bijdrage op verzoek van de partij is gedaan of als de partij ermee heeft ingestemd dat de bijdrage wordt gedaan. Indien een organisatie activiteiten verricht of werkzaamheden verricht ten bate van de partij, zonder dat de partij daarmee instemt, worden deze niet als bijdrage aan de partij aangemerkt. Dit gebeurt ook niet indien activiteiten of werkzaamheden feitelijk ten voordele zijn van de partij. Een nog striktere benadering zou politieke partijen in een onmogelijke positie brengen. Activiteiten van een organisatie zouden dan aan de partij worden toegerekend, ook indien van aanvaarding of instemming geen sprake is. Een partij zou dan aansprakelijk worden gesteld voor verrichtingen van een andere organisatie zonder dat de partij daar enige invloed op kan uitoefenen. Bij of krachtens AMvB kan, mede aan de hand van voorbeelden, nader worden bepaald wat in ieder geval als bijdrage in natura moet worden aangemerkt. In de AMvB kunnen ook richtlijnen gegeven worden over de wijze waarop bijdragen financieel gewaardeerd moeten worden.

5.3.2 Bijdragen maximum van een donateur niet zijnde een Nederlandse donateur

De Evaluatiewet Wfpp introduceerde een algeheel verbod op bijdragen van niet-Nederlandse donateurs (zie ook de toelichting op artikel 1).³⁵ ³⁶ Het Nederlandse politieke proces mag in beginsel niet worden beïnvloed door buitenlandse financiering. Een volledig verbod op bijdragen van een niet-Nederlandse gever is echter niet verenigbaar met het Unierecht en specifiek het vrij verkeer van kapitaal (artikelen 64 tot en met 68 VWEU) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 43.

³⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 35657 nr. 43

fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en meer specifiek artikel 11 over de vrijheid van vergadering en vereniging en artikel 14 over het verbod op discriminatie. EU-burgers hebben, ongeacht hun nationaliteit, immers (onder specifieke voorwaarden) kiesrecht bij verkiezingen voor de gemeenteraad en het Europees Parlement. In de praktijk is lidmaatschap van een politieke partij gebruikelijk om gebruik te kunnen maken van het passief kiesrecht. Om lid te kunnen worden van een politieke partij is het betalen van contributie vereist. Om de noodzakelijke contributiebetalingen mogelijk te maken, zijn bijdragen afkomstig van donateurs niet zijnde Nederlandse donateurs toegestaan tot een bedrag van € 250,-. Een bijkomende zwaarwegende reden voor deze ondergrens is dat een volledige controle op de herkomst van alle bijdragen een zeer zware extra administratieve last legt op politieke partijen. De kosten voor de verplichte accountantscontrole zouden daardoor ook disproportioneel toenemen.

5.3.3 Transparantie bijdragen rechtspersonen

De Evaluatiewet Wfpp introduceerde op advies van de commissie-Veling transparantie inzake de uiteindelijk belanghebbende van rechtspersonen, om helderheid te creëren over degene van wie bijdragen afkomstig zijn. Voor de definitie van «uiteindelijk belanghebbende» wordt verwezen naar artikel 10a, eerste lid, Wwft waar de term wordt gedefinieerd als «de natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een vennootschap of andere juridische entiteit». Daarnaast wordt in dit artikel bepaald wat onder «vennootschap of andere juridische entiteit» moet worden verstaan, namelijk een in Nederland opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit die een van de rechtsvormen heeft die in het tweede lid van artikel 10a worden genoemd. Daarnaast wordt in het derde lid van artikel 10a bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018) de categorieën natuurlijke personen worden aangewezen die in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende als bedoeld in artikel 10a, eerste lid.

5.3.4 Transparantie bijdragen stichtingen en verenigingen

De transparantie over de herkomst van bijdragen van stichtingen en verenigingen is geïntroduceerd vanuit de gedachte dat met de uiteindelijk belanghebbende achter een rechtspersoon, nog niet duidelijk zou zijn wie

de voornaamste geldschieters zijn van de die stichting of vereniging³⁷. Politieke partijen neveninstellingen en kandidaten die geld van stichtingen of verenigingen ontvangen, moeten die stichtingen of verenigingen, als het ontvangen bedrag in totaal meer dan € 1.000,- bedraagt, vragen om de naam en het adres van de geveer, de hoogte van het bedrag of de waarde van de bijdrage, en de datum van de bijdrage. Wanneer een stichting deze duidelijkheid niet geeft, moet de bijdrage worden teruggestort, of overgemaakt naar de Autoriteit.

5.3.5 Meldplicht substantiële bijdragen

De Wfpp kent sinds 1 januari 2023 een meldplicht voor substantiële bijdragen. Politieke partijen moeten binnen drie werkdagen een bijdrage van (cumulatief) € 10.000,- of meer melden aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de consultatiefase heeft een groot aantal politieke partijen duidelijk kenbaar gemaakt dat deze verplichting een grote impact heeft op de administratieve lasten. Partijen kunnen op verschillende manieren bijdragen ontvangen en zijn soms afhankelijk van vrijwilligers of medewerkers die in deeltijd werken. Politieke partijen hebben daarom in de consultatie benadrukt dat het in praktijk lastig en soms onmogelijk is om aan de termijn van drie werkdagen te voldoen. Tegelijkertijd constateert de regering dat de meldplicht voor substantiële bijdragen nog altijd maatschappelijke waarde heeft. Dit speelt in het bijzonder in aanloop naar verkiezingen, wanneer de meeste bijdragen binnenkomen bij politieke partijen.

Om recht te doen aan het publieke belang van de meldplicht substantiële bijdrage en de bezwaren vanuit de politieke partijen wordt het drempelbedrag in stand gehouden op € 10.000,-, maar wordt voorgesteld de termijn in de Wpp te verruimen naar tien werkdagen. Dit geeft politieke partijen voldoende tijd voor het doen van een melding bij de Autoriteit. Tegelijkertijd wordt de termijn in verkiezingstijd aangescherpt. In de laatste drie weken tot de dag van de stemming worden politieke partijen verplicht bijdragen boven € 10.000,- de volgende werkdag te melden bij de Autoriteit. Hierdoor worden bijna alle bijdragen boven € 10.000,- die tot aan de laatste dag voor de verkiezingsdatum worden gedaan, ook vóór de verkiezingen openbaar. Hoewel de aanscherping van

³⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 56 (amendement-Ellian).

de termijn van drie naar één werkdag voor politieke partijen extra administratieve lasten met zich zal brengen, geldt dit maar voor een zeer beperkte periode, namelijk drie weken per verkiezingscyclus. Daarnaast geldt voor deze eindfase van de verkiezingsperiode dat politieke partijen sowieso al veel extra capaciteit aan (vrijwillig en betaalde) medewerkers inzetten ten behoeve van de campagne. Tegen die achtergrond acht de regering de aanscherping proportioneel.

In de uitvoering van de meldplicht substantiële bijdrage kwam de vraag op hoe politieke partijen dienen om te gaan met bijdragen van donateurs die eerder al de cumulatieve grens van €10.000,- hebben gepasseerd. Hierop heeft de minister van BZK het beleid gehanteerd dat politieke partijen een melding moeten maken telkens wanneer in een kalenderjaar de grens van €10.000,- dan wel een veelvoud daarvan wordt gepasseerd. Een voorbeeld: indien een donateur een bedrag van €15.000,- heeft overgemaakt is de politieke partij verplicht dit binnen 10 werkdagen te melden. Pas als dezelfde donateur in datzelfde jaar een bijdrage doet van (cumulatief) €5.000,- of meer, is de politieke partij verplicht opnieuw een melding te doen. Immers, de cumulatieve bijdrage heeft op dat moment de grens van €20.000,- (een veelvoud van €10.000,-) gepasseerd.

Een tweede vraag die in de uitvoering van de meldplicht substantiële bijdragen opkwam, is wanneer een politieke partij een bijdrage heeft aanvaard en dus de termijn begint te lopen. Zeker in een periode van één (voorheen drie) werkdag(en) is dit van belang. Voor de Wpp geldt dat bij de meldplicht substantiële bijdragen het van belang is wanneer de politieke partij kennis heeft kunnen nemen van de bijdrage, en dat deze onherroepelijk is. In veel gevallen zal dit betekenen dat de termijn begint te lopen vanaf het moment dat een bijdrage op de bankrekening van een politieke partij is ontvangen. Ook een bijdrage op een tussenrekening of het aanvaarden van een erfenis of nalatenschap kan worden gezien als het moment van het aanvaarden van de bijdragen. Een toezegging van een donateur of een toekomstige automatische incasso (die nog kan worden geannuleerd) kunnen niet worden gerekend als aanvaarde bijdragen omdat deze nog altijd kunnen worden herroepen.

In de Wfpp is de meldplicht voor substantiële bijdragen alleen van toepassing op politieke partijen die al zitting hebben in een vertegenwoordigd orgaan. De regering acht de substantiële meldplicht echter ook van belang voor alle politieke partijen die hun aanduiding (partijnaam) hebben geregistreerd in het register voor de Tweede

Kamerverkiezingen. Daarom wordt in de Wpp de reikwijdte van deze bepaling uitgebreid zodat alle politieke partijen die zich hebben geregistreerd voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen onder deze meldplicht komen te vallen. Voor politieke partijen zonder zetel in een vertegenwoordigend orgaan betekent dit in de praktijk dat zodra zij hun deelname hebben geregistreerd, de meldplicht substantiële plichten geldt.

5.3.6 Maximering bijdragen

Met de maximering van bijdragen op € 100.000,- is beoogd te vermijden dat "bedrijven of particulieren [...] met bijdragen politieke invloed en macht kopen." ³⁸ Het ontbreken van enig maximum legitimeert een situatie waarin een politieke partij, via een rechtstreekse bijdrage of via haar neveninstellingen of kandidaten, een substantieel deel van haar inkomen zou verkrijgen van één gever. Dat leidt op zijn minst tot de schijn van belangenverstremgeling. Daarnaast doet het afbreuk aan het beginsel van gelijke kansen.

Deze wet handhaaft de maximering van bijdragen met dien verstande dat het beginsel van gelijke kansen zo wordt begrepen dat de aandacht voor politieke ideeën idealiter zoveel mogelijk gelijke pas houdt met de steun voor die ideeën onder de bevolking. Dit is bijvoorbeeld ook de reden dat de subsidie deels is gebaseerd op de electorale steun onder de bevolking; in de praktijk: het aantal zetels bij de laatstgehouden verkiezingen.

Om de wet toekomstbestendig te houden, acht het kabinet het wenselijk om naast de bestaande indexatie voor de subsidiehoogte van landelijke politieke partijen, ook een indexatie toe te passen op de maximumbijdrage die politieke partijen mogen ontvangen. Dit betekent dat het drempelbedrag periodiek wordt geactualiseerd conform de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. Echter, in tegenstelling tot de subsidiebedragen voor landelijke politieke partijen, is het bij het cumulatief maximum ook van belang dat dit bedrag duidelijk en consistent is. Indien het bedrag dat maximaal gedoneerd mag worden aan een politieke partij elk jaar wijzigt creëert dit zowel voor de donateur als de politieke partij onduidelijkheid. Dit komt de kwaliteit van de wetgeving niet ten goede. Daarom kiest het kabinet ervoor om niet elk

³⁸ Kamerstukken II, 2021/22, 35 657, nr. 62 (amendement-Leijten).

jaar maar één keer per vijf jaar de drempelbedragen te wijzigen, waarbij naar boven wordt afgerond op duizendtallen.

5.4 Aanvullende transparantie rondom de Tweede Kamerverkiezingen

Om het electoraat bij de Tweede Kamerverkiezingen een zo actueel mogelijk beeld van de financiering van politieke partijen te geven gelden in de periode rondom deze verkiezingen aanvullende transparantievereisten. Alle politieke partijen die deelnemen aan deze verkiezingen zijn verplicht de toezichthouder een overzicht te verstrekken van de bijdragen van € 1.000,- of meer en de schulden vanaf € 25.000,- van de politieke partij en haar neveninstellingen. De periode waarop deze overzichten betrekking hebben vangt aan op de eerste dag van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezing en loopt tot en met de dag van de stemming. Voor politieke verenigingen geldt deze verplichting vanaf 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezing.

In aanvulling op deze verplichtingen voor politieke partijen en neveninstellingen is er ook een regeling voor de openbaarmaking van bijdragen ontvangen door kandidaten van de partij. Voor kandidaten geldt dat zij de bijdragen die van een donateur van € 1.000,- of meer, die zij in de periode vanaf 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezing tot en met de dag van de stemming hebben ontvangen, melden aan hun politieke partij. De politieke partij verstrekt de gegevens vervolgens aan de toezichthouder. Kandidaten verstrekken de politieke partij de benodigde gegevens. Voor het jaar waarin de verkiezing plaatsvindt, geldt de drempel voor bijdragen aan kandidaten naar rato. Voor kandidaten geldt, in tegenstelling tot de politieke partij, niet dat zij ook schulden dienen te melden. Dit dient ter bescherming van de privacy van kandidaten. Het toevoegen van bijvoorbeeld incassoschulden of hypotheekschulden van kandidaten voegt daarnaast weinig toe aan de transparantie over de financiering van politieke partijen.

Omdat het aanleveren van een overzicht van bijdragen en schulden tot en met de dag van de stemming zou betekenen dat deze overzichten uiteindelijk pas ná de dag van de stemming openbaar zouden worden, hanteert de Wpp twee separate aanlevermomenten.

Politieke partijen zijn verplicht de bijdragen en schulden die zij, haar neveninstellingen en haar kandidaten hebben ontvangen/gemaakt tot en

met de 21^e dag voor de dag van de stemming uiterlijk 14 dagen voor de dag van de stemming te melden bij de Autoriteit. De Autoriteit publiceert deze gegevens vervolgens uiterlijk 7 dagen voor de dag van de stemming. Op deze manier hebben burgers toegang tot de informatie voorafgaand aan de verkiezingen.

Daarnaast geldt voor politieke partijen, die bij de Tweede Kamerverkiezing ten minste één zetel hebben verworven, de verplichting om na de verkiezing de bijdragen en schulden die zij en hun neveninstellingen hebben ontvangen/gemaakt en de bijdragen die hun kandidaten hebben ontvangen te melden bij de toezichthouder. Het gaat hierbij om de bijdragen en schulden gedurende de 21^e dag voor de stemming tot en met de dag van de stemming. Uiterlijk één maand na de dag van de stemming dient dit te worden gemeld bij de toezichthouder. De toezichthouder maakt deze documenten vervolgens uiterlijk twee maanden na de dag van de stemming openbaar. De gedachte daarachter is dat als deze bijdragen en schulden alleen bij de reguliere jaarlijkse openbaarmaking moeten worden gemeld het tot circa anderhalf jaar na de verkiezing kan duren voordat deze openbaar worden. Dit doet afbreuk aan het doel van de Wfpp om bijdragen, die in de periode voorafgaand aan de verkiezingen zijn ontvangen door politieke partijen, zo spoedig mogelijk inzichtelijk te maken.

Daar waar het gaat om substantiële bijdragen geldt de meldingsplicht binnen tien werkdagen ook voor politieke partijen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen maar (nog) geen zetel hebben. Deze meldingsplicht gaat in vanaf het indienen van de kieslijst tot en met de dag van de stemming, waarbij tijdens de drie weken voorafgaand aan de dag van de stemming substantiële bijdragen binnen één werkdag gemeld moeten worden.

5.5 Wijzigingen ten opzichte van de Wfpp

De in de Wfpp gestelde regels over de financiering van politieke partijen worden vrijwel integraal overgenomen in de Wpp. Hierop gelden enkele uitzonderingen, zoals hierboven geformuleerd. Ten behoeve van het overzicht zijn hieronder alle wijzigingen nogmaals genoteerd.

- De hoogte van de subsidie wordt niet meer tussentijds gewijzigd volgens de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. Dit betekent dat voor het hele subsidiejaar wordt

gewerkt met de bedragen zoals vastgelegd in de wet op het moment van de subsidieverlening.

- Activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van andere ondervertegenwoordigde groepen wordt toegevoegd aan de lijst met subsidiabele activiteiten.
- In plaats van een volledig verbod op bijdragen van donateurs niet zijnde Nederlandse donateurs zijn bijdragen afkomstig van een niet-Nederlandse geveer tot een bedrag van € 250,- toegestaan.
- De termijn voor het melden van substantiële bijdragen van € 10.000,- of meer wordt verruimd van drie naar tien werkdagen. Tegelijkertijd wordt de termijn in verkiezingstijd aangescherpt. Dit betekent dat in de laatste drie weken tot de dag van de stemming politieke partijen worden verplicht substantiële bijdragen de volgende werkdag te melden. Ondertussen wordt de reikwijdte van de meldplicht uitgebreid naar alle politieke partijen die zich hebben geregistreerd voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezing.
- Naast de bestaande indexatie voor de subsidiehoogte van landelijke politieke partijen wordt ook een indexatie toegepast op de maximumbijdrage die politieke partijen mogen ontvangen. Dit betekent dat het drempelbedrag één keer per vijf jaar wordt geactualiseerd conform de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling, waarbij naar boven wordt afgerond op duizendtallen.

6. De financiering van decentrale politieke partijen

6.1 Algemeen

Waar de overheid zich van oudsher altijd al terughoudend heeft opgesteld in het reguleren van landelijke partijen is dit in nog sterkere mate het geval voor decentrale politieke partijen. Naast de in de inleiding genoemde argumenten, die ook voor de decentrale partijen gelden, wordt dit veroorzaakt doordat decentrale politieke partijen op enkele wezenlijke punten verschillen van landelijke politieke partijen.

Ten eerste is de interne organisatie van decentrale politieke partijen onvergelijkbaar met die van landelijke politieke partijen. Landelijke politieke partijen zijn in de meeste gevallen organisaties met duizenden leden, professionele partijbureaus en meerdere neveninstellingen, zoals politieke jongerenorganisaties en politiek-wetenschappelijke instituten.

Decentrale politieke partijen zijn daarentegen doorgaans betrekkelijk kleine organisaties, die in de meeste gevallen niet over neveninstellingen beschikken. Als decentrale partijen al over een neveninstelling beschikken, dan betreft het meestal een stichting gericht op fractieondersteuning of een organisatie voor de bestuurders. Door het ontbreken van een professionele partijorganisatie zijn decentrale politieke partijen vaak volledig aangewezen op de inzet van, een in veel gevallen beperkt aantal, vrijwilligers.

Ten tweede liggen de inkomsten van decentrale partijen gemiddeld op een beduidend lager niveau dan bij landelijke politieke partijen. Waar de landelijke partijorganisaties in staat blijken om jaarlijks honderdduizenden of miljoenen euro's aan inkomsten te genereren, blijven de inkomsten van decentrale politieke partijen steken op een bedrag van gemiddeld een paar duizend euro per jaar,³⁹ al hebben lokale afdelingen van landelijke politieke partijen gemiddeld wel hogere inkomsten dan decentrale politieke partijen. De inkomsten van een afdeling van een landelijke partij bedroegen in 2013 doorgaans tussen de € 4.000,- en € 5.000,- per jaar. Bij decentrale politieke partijen ging het om gemiddeld ± € 3.000,- per jaar. Hoewel, het mede door bijv. inflatie, waarschijnlijk is dat deze bedragen in lichte mate zijn gestegen, is het fundamentele verschil tussen landelijke politieke partijen en decentrale politieke partijen nog altijd duidelijk aanwezig.⁴⁰

Hoewel er al geruime tijd discussie bestaat over de vraag of er regels moeten worden ontwikkeld over de transparantie van de financiering van politieke partijen op decentraal niveau, is hier tot op heden steeds van afgezien vanwege bovenstaande argumenten. Wel is in 2013 een eerste stap gezet in de richting van meer transparantie inzake de financiering van decentrale partijen.⁴¹ Op grond van artikel 34 van de Wfpp zijn alle politieke partijen die ten minste één zetel in een volksvertegenwoordigend orgaan hebben verplicht een openbaar bijdragenreglement bij te houden. Aan dit reglement zijn geen nadere voorschriften verbonden. Het is geheel aan politieke partijen zelf hoe zij invulling geven aan deze verplichting.

³⁹ Necker van Naem (2013), *Onderzoek Wet financiering politieke partijen, Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau*

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Wet financiering politieke partijen (Stb. 2013, 93). Geïntroduceerd door het amendement-Koopmans Kamerstukken II 2011/12, 32 752, nr. 23.

In deze wet wordt met de invoering van bindende regels een volgende stap gezet in de transparantie van de financiering van decentrale partijen. Deze stap wordt gezet omdat de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen de invoering van dergelijke regels noodzakelijk hebben gemaakt. Het betreft met name de decentralisaties en de groeiende verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur. Daardoor is het belang van het decentraal bestuur verder toegenomen. Het risico op mogelijk onwenselijke (financiële) beïnvloeding van de in dit bestuur actieve actoren, waaronder politici en politieke partijen, is hierdoor groter geworden. De commissie-Veling heeft in dit verband ook op het risico van ondermijning van het lokaal bestuur gewezen.⁴² De afgelopen jaren hebben zowel het Rijk, als de decentrale overheden het integriteitsbeleid versterkt.⁴³ Het beleid ten aanzien van de decentrale politieke partijen is echter nauwelijks veranderd. In het najaar van 2019 heeft de regering daarom aangekondigd dat in dit wetsvoorstel regels over de transparantie van de financiering van decentrale politieke partijen zullen worden opgenomen.⁴⁴

6.2 Definitie decentrale politieke partij

In het voorgestelde artikel 1 van dit wetsvoorstel is een decentrale politieke partij gedefinieerd als “een politieke partij die haar aanduiding geregistreerd heeft met het oog op verkiezingen van de leden van de provinciale staten, de gemeenteraad of het algemeen bestuur”.

Het gaat dus om een vereniging die haar aanduiding op basis van artikel G 2, G 2a of G 3 van de Kieswet heeft laten registreren bij het centraal stembureau ten behoeve van verkiezingen van de leden van provinciale staten, het waterschap of de plaatselijke gemeenteraad. Met die registratie werd de vereniging een decentrale politieke vereniging. In de uit artikel 1 van het wetsvoorstel aangehaalde definitie is daarenboven ook sprake van «een politieke partij». Dat begrip is in het wetsvoorstel gedefinieerd als ‘een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan heeft gestaan boven een lijst als bedoeld in H 3 van de Kieswet, waaraan bij de laatstgehouden verkiezing ten minste één zetel is toegewezen’. Een decentrale politieke partij heeft dus niet alleen haar aanduiding geregistreerd ten behoeve van verkiezingen van de leden van een decentraal vertegenwoordigend orgaan zoals de gemeenteraad, maar

⁴² Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54, p. 31.

⁴³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2021/22, 28 844, 247.

⁴⁴ Kamerstukken II 2019/20, 28 844, nr. 192.

er is bij de laatstgehouden verkiezing ook een kandidatenlijst ingediend met daarboven de door die politieke vereniging geregistreerde aanduiding en aan die lijst zijn een of meer zetels toegewezen. Dat maakt de vereniging tot een gemeentelijke politieke partij. Voor provinciale politieke partijen en waterschapspartijen geldt mutatis mutandis hetzelfde.

6.3 Afdelingen

Bij verkiezingen van de leden van decentrale vertegenwoordigende organen zoals provinciale staten, algemene besturen van waterschappen en gemeenteraden, staan boven de op het stembiljet voorkomende lijsten niet alleen aanduidingen die geregistreerd zijn door decentrale politieke verenigingen. In de praktijk zijn landelijke politieke verenigingen ook vaak actief op lokaal niveau.

Bij landelijke politieke verenigingen volgt de organisatorische indeling van leden of werkzaamheden in afdelingen, uit de statuten van een vereniging. In de praktijk komen daarin zowel afdelingen met als afdelingen zonder rechtspersoonlijkheid voor.⁴⁵ In centraal georganiseerde partijen maken afdelingen deel uit van de partij. Afdelingen van politieke partijen die centraal georganiseerd zijn, hebben geen rechtspersoonlijkheid. Hoewel zij feitelijk zelfstandig kunnen opereren, maken zij deel uit van de juridische entiteit (vereniging) waaronder de afdeling valt. Er is dus één vereniging met één KvK-nummer. De in het voorgestelde artikel 1 van dit wetsvoorstel opgenomen definitie van «afdeling» sluit hierop aan. Daarin wordt een afdeling gedefinieerd als 'een orgaan zonder rechtspersoonlijkheid dat blijkens de statuten van een politieke vereniging aan deze vereniging gelieerd is'. Op grond van het voorgestelde artikel 2 wordt de afdeling van een politieke vereniging gelijkgesteld met een decentrale politieke vereniging. In het wetsvoorstel zoals dit in consultatie is gebracht werd de afdeling nog gelijkgesteld met een decentrale politieke partij. Daarvan is echter afgezien, omdat daarmee een ongelijk speelveld zou ontstaan tussen afdelingen en decentrale politieke verenigingen. Nu is geregeld dat als bij de laatstgehouden verkiezing geen zetels zijn toegewezen aan een lijst met daarboven de aanduiding van de politieke vereniging of partij waartoe de afdeling behoort, op de afdeling dezelfde regels van toepassing zijn als op een decentrale politieke vereniging. Indien bij de laatstgehouden

⁴⁵ Necker van Naem, Onderzoeksrapport Wet financiering politieke partijen, Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau, 2013, p. 7.

verkiezing van de leden van het vertegenwoordigend orgaan wél een of meer zetels zijn toegewezen aan de lijst met daarboven de aanduiding van de politieke vereniging waartoe de afdeling behoort, wordt de afdeling voor de toepassing van deze wet gelijkgesteld met een decentrale politieke partij. Op deze manier ontstaat een gelijk speelveld.

In decentraal georganiseerde partijen is elke afdeling wél een zelfstandige rechtspersoon. Zij zijn dus geen afdelingen in de zin van deze wet, maar naar gelang bij de laatstgehouden verkiezing al dan niet ten minste een zetel is toegewezen aan de lijst waarboven de door hen geregistreerde aanduiding stond decentrale politieke verenigingen onderscheidenlijk decentrale politieke partijen.

Bij een deel van de landelijke politieke partijen zijn de afdelingen volledig centraal georganiseerd. Bij een ander deel is een centralisatietendens zichtbaar: een ontwikkeling waarin zelfstandige rechtspersonen op decentraal niveau zoveel mogelijk worden opgeheven en ondergebracht onder de landelijke partij. Om hun aanduiding boven een kandidatenlijst te kunnen laten plaatsen moeten afdelingen van decentraal georganiseerde politieke partijen hun aanduiding registeren bij het centraal stembureau. Voor afdelingen van centraal georganiseerde landelijke politieke partijen geldt dit niet. Zij kunnen ook zonder rechtspersoonlijkheid deelnemen aan verkiezingen op basis van het concept 'doorwerking' in artikel G 4 van de Kieswet.

De partijstructuur van politieke partijen komt niet noodzakelijkerwijs overeen met de wijze waarop zij als fractie zijn georganiseerd op het bestuurlijke niveau (gemeente, provincie, waterschap). Landelijke politieke partijen kennen over het algemeen een structuur van afdelingen op lokaal niveau en in sommige gevallen ook op provinciaal niveau. Geen van de landelijke politieke partijen heeft afdelingen op waterschapsniveau. Op waterschapsniveau is daarentegen wel sprake van partijen die enkel op waterschapsniveau zijn georganiseerd. Om in de Wpp gelijkgesteld te worden met een politieke partij is het van belang dat een afdeling (met of zonder rechtspersoonlijkheid) zowel een afdeling als een zetel heeft op een bestuurlijk niveau. Dat wil zeggen: een politieke fractie van een landelijke politieke partij in (bijvoorbeeld) de provincie Flevoland kan op zichzelf geen subsidie ontvangen onder de Wpp. Pas als die landelijke politieke partij zowel een provinciale afdeling in Flevoland heeft als minimaal één zetel in de Provinciale Staten van Flevoland komt deze afdeling in aanmerking voor subsidie.

6.4 Decentrale neveninstellingen

Naast de decentrale politieke partijen zelf, kennen sommige partijen ook instellingen die gelieerd zijn aan de decentrale politieke partij. Zij vervullen soms belangrijke functies voor de partij. Indien een instelling hoofdzakelijk gericht is op het ondernemen van activiteiten die ten bate komen van de decentrale politieke partij, dienen deze ook op decentraal niveau aangemerkt te worden als lokale instelling. In tegenstelling tot hetgeen is geregeld voor het landelijk niveau benoemt de Wpp voor decentrale politieke partijen niet specifiek de instituten van een politieke jongerenorganisatie, een politiek-wetenschappelijk instituut of een instelling voor buitenlandse activiteiten. Dit betekent niet dat een decentrale politieke partij niet een van genoemde instellingen kan hebben. Echter, in tegenstelling tot het landelijke niveau ontvangen deze instellingen op decentraal niveau niet separaat subsidie. Zij kunnen daarom worden aangemerkt als reguliere decentrale neveninstelling.

6.5 Subsidieverdeling voor decentrale partijen

In de Wpp wordt de grondslag opgenomen voor een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen. De subsidieregeling wordt nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

Op basis van de huidige (incidenteel) beschikbare middelen is een budget van in totaal € 25,5 miljoen, verdeeld over drie jaar, beschikbaar voor een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen (jaarlijks € 8.150.000,-) en de subsidie aan het Kennispunt lokale politieke partijen (jaarlijks € 350.000,-).

Per zetel in een volksvertegenwoordiging wordt aan decentrale politieke partijen € 500,- uitgekeerd. Het overige geld dat is gereserveerd voor de subsidiëring van decentrale partijen gaat voor 75% naar gemeenten en openbare lichamen, voor 20% naar provincies en voor 5% naar de waterschappen. Dit geld wordt naar rato van het inwonertal verdeeld over de gemeentes, provincies en waterschappen. In tabel 2 is indicatief weergegeven wat bij enkele gemeenten ongeveer het subsidiebedrag is per zetel per jaar. Het uiteindelijke subsidiebedrag per zetel kan anders zijn door bijvoorbeeld een wijziging in het totaal aantal zetels in alle volksvertegenwoordigende organen (bijv. door een herindeling) of meer actuele cijfers van het inwonertal.

Tabel 2 – Indicatieve voorbeelden hoogte decentrale subsidies

	Inwonertal	Totaalbedrag orgaan	Zetels	Subsidiebedrag per zetel**
<i>Gemeente</i>				
Amsterdam	882,633	€ 161,338	45	€ 3,585
Zwolle	130,668	€ 40,054	39	€ 1,027
Oegstgeest	25,499	€ 13,511	19	€ 711
Ameland	3,757	€ 6,091	11	€ 554
<i>Provincies</i>				
Zuid-Holland	3,753,944	€ 184,971	55	€ 3,363
Limburg	1,118,302	€ 70,411	47	€ 1,498
Zeeland	386,767	€ 35,724	39	€ 916
<i>Waterschappen</i>				
Limburg	1,118,302	€ 24,791	26	€ 1,454
Zuiderzeeland	434,771	€17,084	25	€ 683

* Bron inwoneraantallen: CBS 2022.

** Dit is inclusief de vaste voet van €500 per zetel

Bij de verdeling van de beschikbare middelen is getracht bij alle decentrale partijen de subsidie percentageel een vergelijkbaar deel te laten uitmaken van de begroting. Een belangrijk doel van de subsidie is immers het bevorderen van de onafhankelijkheid van politieke partijen door hen minder afhankelijk te maken van private donaties. Daartoe sluit het toe te kennen subsidiebedrag aan op de daadwerkelijke inkomsten van politieke partijen. De bestedingen van politieke partijen blijken in hoge mate gelijke tred te houden met het inwonertal per gemeente. Dit verband is niet volledig lineair; partijen in grotere gemeenten hebben gemiddeld iets minder inkomsten relatief tot het aantal inwoners. Mede om die reden wordt in de verdeling gewerkt met een vaste voet per zetel in een volksvertegenwoordigend orgaan. Dit is eveneens van belang om te garanderen dat ook politieke partijen in kleinere gemeenten kunnen rekenen op een werkbaar minimumbedrag aan subsidie.

In afwijking van de systematiek voor de verdeling van de subsidie voor landelijke politieke partijen, ontvangen decentrale politieke partijen geen bedrag dat op basis van de ledentallen wordt verdeeld. Hoewel leden ook decentraal een belangrijk element vormen in de rechtvaardiging van de subsidie voor een politieke partij, weegt de regering de extra administratieve lasten en uitvoerbaarheid van de subsidieregeling zwaarder. Indien ledentallen zouden moeten worden meegewogen, zouden decentrale politieke partijen, conform landelijke politieke partijen,

bij de subsidieaanvraag hun ledental objectief moeten kunnen aantonen. Dit zou betekenen dat partijen een accountant moeten inhuren. De kosten en administratieve lasten zouden dan niet opwegen tegen het te ontvangen subsidiebedrag.

De subsidie voor decentrale politieke partijen wordt direct aan hen verstrekt. Aan blanco lijsten komt geen subsidie toe. De verdeling van de subsidie voor decentrale politieke partijen wordt op centraal niveau geregeld door de Autoriteit. Zie wat dit betreft hoofdstuk 8.

6.6. Regelgeving financiën decentrale partijen

6.6.1 Verschillen met landelijke partijen

Bij het opstellen van de transparantieregels voor decentrale politieke partijen is rekening gehouden met de reeds geschetste verschillen tussen de landelijke – en de decentrale partijen, in het bijzonder de eerdergenoemde verschillen in inkomsten tussen landelijke en decentrale politieke partijen, en het feit dat de decentrale partijen doorgaans op de inzet van een beperkt aantal vrijwilligers draaien. In 2018 had de gemiddelde decentrale politieke partij 37 actieve leden.⁴⁶ Bovendien beschikken de meeste decentrale partijen, met uitzondering van fractieondersteuners, niet over betaalde medewerkers. Dit betekent dat alle administratieve lasten die voortvloeien uit de transparantieregels neerkomen op de schouders van deze vrijwilligers. Dit komt boven op de andere taken die zij al voor hun partij uitvoeren. Om te zorgen dat deze vrijwilligers zoveel mogelijk van hun tijd kunnen steken in de kerntaken van hun politieke partij is het nog belangrijker dan bij de landelijke partijen om de administratieve lasten te beperken. Gelet op bovenstaande argumenten wijken de voorgestelde regels over de financiering van decentrale partijen op een aantal punten af van die voor de landelijke partijen. In het navolgende worden eerst de regels voor decentrale politieke partijen uiteengezet. Daarna volgt een toelichting op de punten waarop de regels afwijken van de landelijke regels.

6.6.2 Overzicht regelgeving financiën decentrale politieke partijen

Decentrale politieke partijen en neveninstellingen moeten een financiële administratie bijhouden, met daarin de volgende gegevens:

⁴⁶ Tilburg University (2019), Lokale Partijen in Nederland. Een overzicht van kennis over lokale partijen 2002-2019, p.13.

- de ontvangen subsidies;
- de ontvangen bijdragen en bijdragen in natura van € 250,- of meer, met naast het bedrag of de waarde van de bijdrage ook de naam en het adres van donateurs en de datum waarop de bijdrage is gedaan. Indien de donateur geen natuurlijke persoon is, tevens de naam en het adres van de uiteindelijke belanghebbende in de zin van art. 10a lid 1 Wwft;
- indien een donateur een bijdrage van € 250,- euro doet en tevens een stichting of vereniging is, dienen de naam en het adres van de donateurs aan die stichting of vereniging te worden geregistreerd.
- de overige inkomsten;
- de vermogenspositie;
- de schulden van boven de € 5.000,- waarbij moet worden vermeld: de hoogte van de schuld, de naam en het adres van de crediteur of geldverstrekker en indien van toepassing de gegevens van de instelling, en;
- wanneer een partij subsidie ontvangt moet zij tevens de voor de vaststelling van de subsidie relevante rechten en verplichtingen bijhouden.

Decentrale politieke partijen kunnen zelf besluiten de naam en woonplaats van de gever of uiteindelijk belanghebbende niet openbaar te maken op het moment dat zij beoordelen dat dit noodzakelijk is vanuit het belang van veiligheid voor die persoon of belanghebbende. Bijdragen tussen neveninstellingen, de politieke partij, en afdelingen van de politieke partij hoeven niet te worden geregistreerd.

Decentrale politieke partijen en hun neveninstellingen dienen de volgende gegevens te publiceren op hun eigen website:

- een financieel verslag van bovenstaande financiële administratie, waarbij bijdragen van € 250,- of meer en schulden vanaf € 5.000,- worden opgenomen;
- bij bijdragen vanaf € 2.000,- wordt de naam en adres van de donateur en de hoogte van het bedrag binnen drie weken na ontvangst via de website openbaar gemaakt. In de drie weken voor de verkiezingen wordt dit binnen drie werkdagen openbaar gemaakt;
- wanneer politieke partijen subsidie ontvangen publiceren zij, in aanvulling op de hierboven genoemde stukken, tevens de voor de subsidie in de financiële administratie opgenomen gegevens.

- decentrale partijen die ten minste één zetel in een vertegenwoordigend orgaan hebben verkregen bij verkiezingen maken binnen twee maanden na de verkiezing overzichten van bijdragen en schulden openbaar van de partij en de neveninstellingen. Deze overzichten beslaan de periode die aanvangt op 1 januari van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt en die eindigt op de dag van de stemming.

Naast eisen over de transparantie van bijdragen stelt de Wpp ook regels aan bijdragen die lokale politieke partijen mogen ontvangen. Bijdragen (zowel financieel als in natura) die niet zijn toegestaan zijn:

- bijdragen boven het cumulatief maximum van € 20.000,-;
- anonieme bijdragen vanaf € 250,-;
- bijdragen vanaf € 250,- van niet-Nederlandse gevers;
- bijdragen van stichtingen en verenigingen vanaf € 250,- waarbij de stichting of vereniging geen inzicht geeft in de naam, nationaliteit en het adres van haar donateurs.

Als een lokale politieke partij toch bijdragen ontvangt die boven dit bedrag uitkomen dan dienen deze te worden terugbetaald aan de donateur. Als dit niet mogelijk is wordt het bedrag overgemaakt aan de Autoriteit. Deze bedragen komen toe aan de Staat.

Neveninstellingen en kandidaten zijn verplicht bijdragen die vallen onder het cumulatief maximum binnen een week te melden bij de partij, met inbegrip van de hoogte van het bedrag, en de naam en het adres van de gever, de uiteindelijk belanghebbende, of donateurs van de stichting of vereniging waarvan de bijdrage afkomstig is. Het cumulatief maximum is niet van toepassing op bijdragen afkomstig van neveninstellingen of kandidaten op de kandidatenlijst van de politieke partij.

Een lokale politieke partij werkt mee aan onderzoeken door de accountant of de accountantsdienst aangewezen door de Autoriteit dan wel de Algemene Rekenkamer. Bij ministeriële regeling kunnen nadere eisen worden gesteld aan hetgeen lokale politieke partijen moeten aanleveren.

De transparantie-vereisten en de beperkingen in te ontvangen bedragen zijn van overeenkomstige toepassing op politieke verenigingen die zich verbinden aan nieuwe of afgesplitste fracties van politieke partijen.

6.6.3. Toelichting verschillen regelgeving landelijke en decentrale politieke partijen

Ten opzichte van de regelgeving voor landelijke politieke partijen verschilt de hierboven beschreven regelgeving voor decentrale politieke partijen en afdelingen op een aantal specifieke punten. Deze verschillen worden hieronder nader toegelicht.

Lagere drempelbedragen

Decentrale partijen zijn net als landelijke partijen verplicht om elk kalenderjaar een financieel verslag over het voorgaande kalenderjaar openbaar te maken, met daarin gegevens over hun ontvangen bijdragen, overige inkomsten, vermogenspositie en schulden. Doordat de inkomsten van de decentrale partijen op een aanmerkelijk lager niveau liggen dan die van de landelijke partijen kan een relatief kleine bijdrage al de nodige impact hebben en een mogelijk financiële afhankelijkheid creëren ten opzichte van de donateur. Waar een bijdrage van bijvoorbeeld € 2.000,- voor een landelijke partij afgezet tegen haar totale begroting relatief beperkt is, kan dit voor een decentrale partij een enorme aanvulling op haar inkomsten zijn. Dit zorgt dat het risico van mogelijke financiële beïnvloeding bij decentrale partijen al bij een lager bedrag bestaat. De drempels voor het bijdragenmaximum, de meldplicht voor substantiële bijdrage, en de openbaarmaking van schulden van decentrale partijen worden daarom op een lager niveau vastgesteld, namelijk op 1/5e van de drempels voor de landelijke partijen. Het cumulatief bijdragenmaximum voor decentrale partijen wordt vastgesteld op € 20.000,-. Schulden moeten vanaf € 5.000,- openbaar worden gemaakt. De drempel voor de meldplicht van substantiële bijdragen wordt gesteld op € 2.000,- per donateur per jaar. Om de administratieve lasten voor decentrale politieke partijen te beperken geldt de verplichting tot registratie en openbaarmaking van bijdragen vanaf € 250,-. Dit betekent dat zowel anonieme bijdragen, als bijdragen uit het buitenland zijn toegestaan tot dat bedrag. De verplichting de N.A.W.-gegevens op te vragen bij bijdragen van verenigingen geldt decentraal ook vanaf € 250,-. Zie voor een overzicht van de drempelbedragen tabel 3 hieronder.

Openbaarmaking substantiële bijdragen

Binnen drie weken na ontvangst van een substantiële bijdrage van € 2.000,- wordt deze openbaar gemaakt door de decentrale politieke partij. In de 21 dagen voor de verkiezingen gebeurt dit binnen drie werkdagen. Deze systematiek sluit aan bij het landelijke regime

waarin (landelijke) politieke partijen buiten verkiezingstijd ruimer de tijd krijgen dan in de laatste drie weken voor de verkiezingen. Omdat de administratieve capaciteit bij lokale politieke partijen gemiddeld lager ligt dan bij landelijke politieke partijen is gekozen voor ruimere termijnen dan in de landelijke systematiek.

Maximum buitenlandse bijdragen

Het is decentrale partijen toegestaan om van een niet-Nederlandse donateur in totaal per jaar een bijdrage tot € 250,- aan te nemen.

Lokale instelling

Evenals bij de landelijke partijen het geval is gaan de transparantieregels omtrent bijdragen en schulden ook gelden voor de neveninstellingen van de decentrale partijen. Hiervoor gaat dezelfde definitie gelden als voor de neveninstellingen van landelijke partijen: een rechtspersoon moet als neveninstelling van een politieke partij worden aangemerkt, indien deze rechtspersoon erop gericht is uitsluitend of in hoofdzaak ten bate van deze partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij daar kennelijk voordeel bij heeft.⁴⁷

Geen verplichting accountantsverklaring

Decentrale partijen worden niet verplicht een accountantsverklaring te overleggen. De gemiddelde inkomsten van de decentrale partijen zijn zodanig laag dat een groot deel van deze inkomsten zou opgaan aan de kosten van een accountant. In specifieke gevallen kunnen deze kosten zelfs hoger zijn dan die van de totale inkomsten van een partij. Daarom wordt van decentrale partijen niet gevraagd een accountantsverklaring te overleggen.

Eigen verantwoordelijkheid publicatieplicht

Decentrale partijen voldoen aan de openbaarmakingsverplichtingen inzake het financieel verslag, de overzichten van bijdragen en schulden, en de neveninstellingen middels zelfpublicatie op hun eigen website. In het geval een partij geen neveninstelling heeft wordt dit op de website verklaard. Bij de jaarlijkse publicatie van verantwoordingsdocumenten publiceert de decentrale politieke partij ook een overzicht van de bijdragen en schulden van de neveninstellingen. Hierdoor worden de uit de wettelijke regels voortvloeiende administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt en wordt voorkomen dat een systeem van toezicht moet worden

⁴⁷ Kamerstukken II 2010-2011, 32 752, nr.3, p.13.

opgetuigd, dat niet in verhouding staat tot het achterliggende doel en de relatief beperkte hoogte van de gemiddelde inkomsten van decentrale partijen. Bijkomend voordeel is dat de gegevens op deze manier voor iedereen controleerbaar zijn: zowel de Autoriteit, de media en kiezers kunnen dan zien of en hoe lokale politieke partijen zich houden aan de verplichtingen in de Wpp.

Uitvoering publicatieplicht

Voor de uitvoering van de publicatieplicht gaan in beginsel dezelfde regels en termijnen gelden als voor de landelijke partijen. Dit betekent dat voor 1 juli een financieel verslag en een overzicht van bijdragen en schulden over het voorgaande jaar van decentrale partijen raadpleegbaar moet zijn op de website van de decentrale partij.

Registratie en openbaarmaking gegevens donateur of uiteindelijk belanghebbende

Decentrale politieke partijen zijn verplicht de waarde en datum van ontvangst van bijdragen hoger dan € 250,- te registreren, alsmede de naam, adres en woonplaats van donateurs. Is een bijdrage afkomstig van verenigingen en stichtingen dan worden de genoemde gegevens van de uiteindelijk belanghebbenden geregistreerd. Net als landelijke politieke partijen kunnen decentrale politieke partijen de Autoriteit toestemming vragen de naam en woonplaats van de gever of uiteindelijk belanghebbende niet openbaar te maken wanneer zij menen dat dit noodzakelijk is vanuit het belang van veiligheid voor die persoon of belanghebbende. Decentrale afdelingen kunnen de registratie van bijdragen achterwege laten als zij die ontvangen van de eigen partij op landelijk of provinciaal niveau. De landelijke of provinciale partijen moet al voldoen aan de transparantieregels van deze wet, waardoor het niet nodig is om de financiële relaties tussen decentrale partij en landelijke partij te openbaren. Echter, indien de landelijke partij zijn financiële gegevens niet hoeft te openbaren op grond van deze wet (bijvoorbeeld omdat deze geen zetels heeft), dan moet de decentrale politieke partij wél openbaren welke financiën zij van de landelijke partij ontvangt.

Registratie schulden

Decentrale politieke partijen zijn verplicht de hoogte van schulden en de naam en het adres van schuldeisers te registreren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hierover nadere regels worden gesteld (art. 47a).

Aangepaste regels in verkiezingstijd

Decentrale partijen die ten minste één zetel in een vertegenwoordigend orgaan hebben gewonnen moeten binnen twee maanden na de verkiezing overzichten van bijdragen en schulden van de partij en de neveninstellingen openbaar maken over de periode die aanvangt op 1 januari van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt en die eindigt op de dag van de stemming. In tegenstelling tot de landelijke partijen kiest de regering ervoor decentrale politieke partijen op dit moment niet te verplichten een overzicht van bijdragen en schulden aan te leveren voor kandidaten die op de lijst van de partij staan. Dit omdat de regeldruk voor decentrale politieke partijen met de invoering van de Wpp in verkiezingstijd al toeneemt. Gezien de reeds beschreven verschillen in organisatie tussen landelijke en decentrale politiek dient bij elke regel een balans gevonden te worden tussen het doel van financiële transparantie en regeldruk. Mocht de regering signalen ontvangen dat bijdragen aan kandidaten van decentrale politieke partijen in verkiezingstijd zorgen voor onvoldoende transparantie op het decentrale niveau, dan kan het besluiten alsnog decentrale politieke partijen verplichten ook voor kandidaten een overzicht van bijdragen en politiek-gerelateerde schulden te publiceren.

Geen drempelbedragen naar rato in verkiezingstijd

Voor landelijke politieke partijen is bepaald dat bij het aanleveren van overzichten van bijdragen door politieke partijen en kandidaten van politieke partijen in een verkiezingsjaar, het drempelbedrag voor registratie en openbaarmaking naar rato wordt berekend op basis van de verkiezingsdatum. Voor decentrale politieke partijen wordt deze systematiek niet overgenomen. Het drempelbedrag voor de registratie van bijdragen ligt al aanzienlijk lager voor decentrale politieke partijen, en door dit naar rato te bepalen in een verkiezingsjaar worden de administratieve lasten voor decentrale politieke partijen erg hoog. De regering acht dit niet proportioneel.

Toezicht decentrale partijen

Het toezicht op de decentrale partijen komt aan de orde in hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting.

Tabel 3 – drempelbedragen, landelijk vs. decentraal.

	Landelijke politieke partijen	Decentrale politieke partijen
Registratie bijdragen	€ 250,-	€ 250,-
Openbaarmaking bijdragen	€ 1.000,- per donateur per jaar	€ 250,- per donateur per jaar
Openbaarmaking Schulden	€ 25.000,-	€ 5.000,-
Maximum anonieme bijdrage	€ 250,-	€ 250,-
Meldplicht substantiele bijdrage	€ 10.000,- per donateur per jaar	€ 2.000,- per donateur per jaar
Cumulatief maximum	€ 100.000,- per donateur per jaar	€ 20.000,- per donateur per jaar
Bijdrage niet-Nederlanders	€ 250,-	€ 250,-
Navragen N.A.W.-gegevens donateurs bij bijdrage van verenigingen en stichtingen	€ 1.000,-	€ 250,-

7. Transparantieregels over politieke advertenties en microtargeting

7.1 Politieke advertenties

Vrije en eerlijke verkiezingen zijn van groot belang in onze democratie. Eén van de manieren waarop politieke partijen hun standpunten in de verkiezingscampagne communiceren is door middel van advertenties. In de huidige tijd speelt een groot deel van de verkiezingscampagne zich af in het digitale domein. Hoewel dit voor zowel politieke partijen als het publiek duidelijke voordelen heeft kunnen hier ook risico's aan zitten. De Staatscommissie parlementair stelsel heeft deze risico's als volgt omschreven: "De informatie die een gebruiker aangeboden krijgt, zou een afspiegeling moeten zijn van de politieke informatie die op het platform wordt geplaatst door de personen en organisaties met wie deze gebruiker zelf verbanden heeft gemaakt. Het is niet wenselijk dat algoritmes (positieve of negatieve) informatie over sommige politieke stromingen disproportioneel sterk onder de aandacht van (mede-) gebruikers brengt terwijl beschikbare informatie over andere stromingen buiten beeld blijft.

Dan zouden deze algoritmes immers op een onzichtbare manier de inhoud en het verloop van democratische meningsvorming en debat beïnvloeden, en mogelijk zelfs de uitslag van verkiezingen”⁴⁸.

Door technieken zoals *microtargeting* is het mogelijk dat digitale politieke campagnes zich grotendeels buiten de openbaarheid kunnen afspelen. Dit terwijl het voor het democratisch proces van belang is dat burgers kunnen stemmen met de kennis van alle politieke keuzemogelijkheden die er zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat alle campagnes, zowel offline als online, onderdeel kunnen zijn van het publieke debat. De staatscommissie concludeerde in haar eindrapport dan ook dat “nu actie moet worden ondernomen om de transparantie van verkiezingscampagnes in de toekomst te waarborgen en te vergroten”⁴⁹.

7.2 Definitie politieke advertenties

Ten tijde van het in consultatie brengen van dit wetsvoorstel werd een politieke advertentie gedefinieerd als “een boodschap, [die] kennelijk bedoeld is om de opkomst of de stemvoorkeur van kiezers bij een verkiezing te beïnvloeden [en] die een uitgever in opdracht van een politieke partij opslaat en publiceert of verspreid”. Het huidige wetsvoorstel bevat, mede naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens, een andere definitie, namelijk: “een boodschap die tegen betaling op eender welke wijze wordt gepubliceerd of verspreid door, in opdracht of met instemming van een politieke partij of een van haar neveninstellingen en kennelijk bedoeld is om de opkomst of de stemvoorkeur bij een verkiezing als bedoeld in de Kieswet dan wel het wetgevingsproces of de publieke opinie te beïnvloeden”.

In genoemd advies heeft de Autoriteit Persoonsgegevens opgemerkt dat onder de definitie zoals deze in de consultatieversie van dit wetsvoorstel was opgenomen alleen zogenoemde «*electorale advertenties*» vielen. Dat wil zeggen: advertenties die expliciet verwijzen naar een verkiezing of een kandidaat bij een verkiezing. Zogenoemde «*issue-advertenties*» – advertenties waarin aandacht wordt gevraagd voor een onderwerp dat van politiek belang is – zouden buiten het werkingsbereik van de wet blijven. Naar aanleiding van dit advies heeft de regering de definitiebepaling heroverwogen. De regering houdt het voor mogelijk dat ook issue-advertenties ingezet kunnen worden om de opkomst of de stemvoorkeur van kiezers te beïnvloeden. Thema’s als gezondheidszorg,

⁴⁸ Staatscommissie parlementair stelsel, Lage Dremfels, Hoge Dijken: Democratie en rechtsstaat in balans, 2018, p. 231-232

⁴⁹ Staatscommissie parlementair stelsel, Lage Dremfels, Hoge Dijken: Democratie en rechtsstaat in balans, 2018, p. 235

onderwijs en justitie zijn in het verleden vaker geagendeerd om (groepen) stemgerechtigden te motiveren naar de stembus te komen. Tegelijkertijd erkent de regering dat de conceptdefinitie in de weg stond aan het reguleren van advertenties die buiten de verkiezingsperiode werden gepubliceerd of verspreid. Hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel zoals het in consultatie is gebracht bevatte daarom juist algemene regels ter zake van politieke advertenties. Daarnaast bevatte het voorstel nog aanvullende regels voor politieke advertenties ten tijde van verkiezingscampagnes. Gelet op het voorgaande heeft de regering aanleiding gezien de definitiebepaling aan te passen.

Een belangrijke inhoudelijke wijziging is dat in de thans voorgestelde definitie niet langer als kenmerk van een politieke advertentie is opgenomen dat deze in opdracht van een politieke partij door een uitgever is opgeslagen. Om te bepalen of iets een politieke advertentie is moet gekeken worden naar de inhoud van de advertentie. Wie de uitgever opdracht tot het opslaan, publiceren of verspreiden van de advertentie heeft gegeven is niet relevant om vast te stellen of een boodschap een politieke advertentie is. De vraag wie die opdracht heeft gegeven wordt pas relevant als moet worden nagegaan of deze wet regels bevat die op de gegeven opdracht van toepassing zijn. Als een politieke partij, politieke vereniging, een neveninstelling van een politieke vereniging of – gedurende een verkiezingsperiode – een kandidaat een uitgever opdracht geeft een politieke advertentie op te slaan, te publiceren of te verspreiden dan zijn de in de hoofdstukken 7 en 8 van deze wet opgenomen regels ter zake van politieke advertenties daarop van toepassing.

7.3 Politieke microtargeting

Nu de campagnes ook steeds meer online gevoerd worden, kunnen advertenties veel gericht aan specifieke doelgroepen worden getoond. Het toesnijden van politieke boodschappen op een specifieke groep kiezers wordt als politieke microtargeting aangeduid. Om politieke boodschappen te kunnen richten worden grote hoeveelheden gegevens over personen geanalyseerd door computerprogramma's. Op basis hiervan ontstaan specifieke profielen die gedrag en interesses van internetgebruikers kunnen voorspellen. Deze profielen zorgen dat doelgroepen gericht kunnen worden benaderd. Wanneer microtargeting wordt ingezet rondom verkiezingen kan dit leiden tot voorspellingen over kiezers: de argumenten waarvoor zij gevoelig zijn, waarin zij

geïnteresseerd zijn, hoe hun opvattingen kunnen veranderen en hoe zij gestimuleerd kunnen worden te gaan stemmen op een bepaalde partij.

Politieke microtargeting heeft een aantal positieve effecten voor kiezers: het kan leiden tot een toename van de participatie en de kennis over bepaalde onderwerpen kan worden vergroot. Ook kunnen met deze relatief goedkope en laagdrempelige techniek kiezers worden bereikt die onvoldoende bereikt worden via de traditionele weg. De boodschap kan gericht bij een goed af te bakenen specifieke doelgroep worden bezorgd.

Daar staat een aantal negatieve effecten tegenover: het is voor de ontvangers niet altijd duidelijk waarom zij een bepaald bericht van een politieke partij te zien krijgen. Ook krijgt niet iedere kiezer dezelfde boodschap. Partijen kunnen zichzelf buiten het publieke domein op verschillende manieren presenteren aan verschillende kiezers, waarbij het mogelijk is dat een partij aan verschillende groepen kiezers andere of zelfs tegenstrijdige standpunten communiceert. Dit druist in tegen de individuele keuzevrijheid van burgers en kan als misleidend worden ervaren.

Voorbeelden uit het buitenland tonen aan dat microtargetingstechniek ook gebruikt kan worden om kiezers juist te ontmoedigen om te gaan stemmen, groepen te negeren door hen toegang tot specifieke berichten te ontzeggen, polarisatie te vergroten en desinformatie te verspreiden. Een voorbeeld hiervan is het op grote schaal opkopen van gebruikersdata van Facebook door Cambridge Analytica, om daarmee individuele kiezers gericht te benaderen met boodschappen die inspeelden op hun persoonlijkheid en karaktertrekken. Door dit te combineren met persoonsgegevens van miljoenen gebruikers stelde zij psychologische profielen op. Door burgers onbewust op basis van hun profiel toegespitste boodschappen voor te schotelen ontstaan er risico's op de schending van privacy, omdat hiervoor op grote schaal persoonlijke data zijn verzameld. Het is daarom niet alleen een kwestie van het invoeren van nieuwe transparantieregels om de privacy van de burger te beschermen. Het is ook belangrijk om in te zetten op de handhaving van de al bestaande regels onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De handhaving van de AVG is belegd bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). In de prioriteiten voor 2020 – 2023 heeft de AP aangegeven dat het gebruik van microtargeting door politieke partijen, wat op basis van

persoonsgegevens gebeurt, onder de aandacht staat.⁵⁰ Dit doet de AP door verkennend onderzoek te doen, nadere normen te formuleren, zelfregulering te stimuleren en eventueel te handhaven.

7.4 Maatregelen

De genoemde risico's van microtargeting door politieke partijen kunnen zich ook in Nederland voordoen. Ook kunnen deze risico's bestaan als er *geen* microtargeting wordt toegepast. Door de grote verscheidenheid aan mediaplatformen, zowel offline als online, is het ook zonder het gebruik van microtargeting mogelijk om aan specifieke doelgroepen verschillende advertenties te tonen en daarmee politieke advertenties aan het publieke debat te onttrekken. Bijvoorbeeld door een advertentie te plaatsen in geschreven media die alleen onder een kleine, specifieke, doelgroep wordt verspreid, of door het plaatsen van een advertentie op een website die vooral bezocht wordt door één doelgroep. In zulke gevallen gelden dezelfde voordelen en risico's die hierboven voor microtargeting worden benoemd.

De regering vindt het noodzakelijk om de transparantie omtrent politieke advertenties te bevorderen en te vergroten. Voorkomen moet worden dat delen van de verkiezingscampagne zich aan de openbaarheid kunnen onttrekken en vrije en eerlijke verkiezingen belemmeren. In de Wpp wordt daarom een wettelijke verplichting gecreëerd voor Nederlandse politieke partijen om openheid te verschaffen over de advertenties die zij plaatsen en de eventuele bijbehorende digitale instrumenten die zij inzetten. Concreet betekent dit dat politieke partijen die zitting hebben in de Tweede en Eerste Kamer en hun neveninstellingen doorlopend rapporteren over de advertenties die zij plaatsen en de digitale instrumenten die zij gebruiken of hebben gekocht.

Dit gebeurt door het aanleveren van een kopie van de advertentie bij de Autoriteit aangevuld met een transparantieverklaring waarop te vinden is:

- namens welke politieke partij de advertentie is verspreid;
- waar deze te vinden is;
- de hoogte van het bedrag dat hiervoor is betaald;
- indien dit het geval is: welke microtargetingstechnieken zijn gebruikt. Het gaat hierbij om inzicht in de specifieke groepen van ontvangers van de politieke advertentie, en welke categorieën

⁵⁰ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/focus-ap-2020-2023>

persoonsgegevens gebruikt zijn voor de microtargeting en waar deze persoonsgegevens vandaan komen.

Omdat de ontwikkelingen op het gebied van het gebruik van data snel gaan, kan de regering door middel van een algemene maatregel van bestuur nadere regels stellen aan de inhoud van de transparantieverklaring die door een politieke partij bij de Autoriteit moet worden aangeleverd.

De regering wil benadrukken dat zij op geen enkele wijze in de inhoud van verkiezingscampagnes wil treden. Daarom komen er geen regels, over de wijze waarop campagne moet worden gevoerd, of waarin wordt bepaald wat politieke partijen wel en niet mogen zeggen of publiceren. Dit blijft volledig de verantwoordelijkheid van politieke partijen zelf. De transparantiemaatregelen die worden voorgesteld hebben tot doel te bevorderen dat campagnevoering zoveel mogelijk in de openbaarheid gebeurt en ook advertenties, zowel online als offline, onderdeel zijn van het publieke debat. Hierdoor wordt gegarandeerd dat de kiezers toegang hebben tot dezelfde of in elk geval vergelijkbare informatie. Hierbij is een balans gezocht tussen het belang van transparantie en het beperken van de administratieve lasten voor de politieke partijen. Ook zijn de transparantieplichtingen getoetst aan de eisen die de Grondwet en verdragen stellen aan de beperking van de verschillende grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting. Door politieke partijen de ruimte te geven om hun campagne naar eigen inzicht in te richten, is hier naar het oordeel van de regering sprake van een juiste balans.

Om de administratieve lasten voor politieke partijen te beperken sluit de transparantieverklaring grotendeels aan bij de gegevens die reeds bij de uitgever van de advertentie worden aangeleverd. De advertentie inclusief bijbehorende transparantieverklaring dient vijf werkdagen na publicatie aangeleverd te worden bij de toezichthouder om ervoor te zorgen dat de databank van de Autoriteit actueel, toegankelijk en transparant is voor de kiezer. Met publicatie wordt hier bedoeld het eerste moment dat een advertentie publiekelijk toegankelijk is. Als een politieke advertentie op meerdere media wordt gepubliceerd kan worden volstaan met het aanleveren van één advertentie, zolang de gegevens maar toezien op alle mogelijke vormen van verspreiding. Dit voorkomt dat politieke partijen bij het plaatsen van een politieke advertentie op verschillende plekken iedere keer opnieuw deze advertentie moeten aanleveren. Echter, als de politieke partij een nieuwe opdracht geeft om dezelfde advertentie

opnieuw te plaatsen en daarmee dus aanpassingen doet in de gegevens over de advertentie (bijv. het betaalde bedrag of microtargeting-technieken), dan dient de advertentie ook opnieuw te worden aangeleverd bij de Autoriteit. De Autoriteit bewaart de gegevens in het register voor een periode van vier jaar na de laatste publicatie of verspreiding daarvan. Deze bewaartermijn zorgt ervoor dat gedurende de hele zittingsduur van de Tweede Kamer de advertenties van alle gekozen politieke partijen beschikbaar zijn. Politieke partijen dienen dezelfde bewaartermijn te hanteren als de Autoriteit.

Tot slot dienen alle politieke partijen jaarlijks een overzicht van de uitgaven aan politieke advertenties in het voorafgaande kalenderjaar te verstrekken aan de Autoriteit. Transparantie in de uitgaven van politieke partijen voor advertenties biedt de mogelijkheid meer inzicht te krijgen in de omvang van de praktijk en ook de mogelijkheid van democratische controle op het gebruik ervan.

Bij het toezicht op dit onderdeel van het wetsvoorstel zal de Autoriteit vooral controleren of de advertentiesets die de politieke partijen aanleveren compleet en in het juiste format zijn aangeleverd. Deze controle kan zowel bij de politieke partij zelf, als bij de uitgever van de advertentie plaatsvinden. Met de uitgever wordt bedoeld de organisatie of het bedrijf dat de advertenties daadwerkelijk publiceert. De Autoriteit controleert of aan alle wettelijke transparantieplichtingen is voldaan. Middels een gericht onderzoek of steekproef bij de politieke partij en/of uitgever kan de Autoriteit hieraan uitvoering geven. De wijze waarop de controle wordt vormgegeven, wordt nader uitgewerkt bij AMvB. Het groeiend aantal politieke advertentiebibliotheken van internetplatformen of andere organisaties, zoals universiteiten, kan hierbij een bruikbaar hulpmiddel zijn. De Autoriteit draagt zorg voor het oprichten en het beheer van het register van politieke advertenties. Dit register bestaat uit een databank waar de gegevens van de transparantieverklaring worden opgenomen. Deze databank is gratis en openbaar toegankelijk, zodat iedere kiezer ook toegang heeft tot deze gegevens. Om te zorgen dat het register zoals bedoeld kan functioneren, stelt de Autoriteit een protocol op over onder meer de beschikbaarheid, de werking en de beveiliging van het handelsregister.

Naast een doorlopende verplichting voor politieke partijen met een zetel in de Tweede en Eerste Kamer wordt deze verplichting ook van toepassing op politieke partijen en kandidaten die deelnemen aan de

Tweede Kamerverkiezingen vanaf het moment dat de kandidatenlijst definitief is vastgesteld. Daarnaast richt dit onderdeel van deze wet zich (nog) niet op decentrale partijen. Doordat voor het eerst regels geïntroduceerd worden voor decentrale partijen, is het van belang een afweging te maken in relatie tot welke onderdelen van de wet direct van toepassing dienen te zijn voor decentrale partijen en welke niet. De regering legt hierbij de prioriteit bij de (transparantie)regelgeving rondom de financiering van decentrale politieke partijen. De regering zal bij de evaluatie van de transparantieregels rondom (digitale) politieke advertenties het toepassingsbereik van dit hoofdstuk te betrekken. Zo kan onderzocht worden of deze transparantiemaatregelen ook van toepassing verklaard kunnen worden op decentrale politieke partijen met inachtneming van de administratieve lasten.

7.5 Europese verordening politieke reclame.

Onderhavig wetsvoorstel zich richt op politieke partijen, hun neveninstellingen en (in de periode voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen) op de kandidatenlijsten van politieke partijen geplaatste individuele kandidaten. Hiermee valt de problematiek rondom buitenlandse beïnvloeding en desinformatie deels buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. In dit verband kan de vraag opkomen of het uitmaakt wie de afzender van een politieke advertentie is, en daarmee of de voorgestelde transparantieregels dan enkel voor politieke partijen, de aan hen gelieerde instellingen, en individuele kandidaten zouden moeten gelden. Omdat de beoogde transparantie te waarborgen dient de problematiek naar het oordeel van de regering breder te worden gezien en aangepakt.

Hierbij is in het bijzonder van belang de 'verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame'. Deze verordening richt zich op de uitgevers van advertenties en verplicht elke politieke advertentie onder andere duidelijk weer te geven dat het gaat om een politieke advertentie, de opdrachtgever van de advertentie en of gebruik is gemaakt van microtargeting. Ook moet elke advertentie een transparantieverklaring bevatten waar onder andere uit blijkt hoeveel is betaald voor de advertentie en welke microtargeting technieken exact zijn gebruikt voor het verspreiden van de advertentie. Daarnaast bepaalt de verordening dat voor politieke advertenties het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, zoals gegevens over ras, etnische afkomst, seksuele geaardheid of politieke opvattingen, niet is

toegestaan. Tot slot komt er een openbaar toegankelijk Europees register voor alle politieke reclame.

Op het moment van schrijven van het wetsvoorstel Wpp zijn de onderhandelingen van deze verordening in een vergevorderd stadium, maar nog niet definitief ingevoerd. Indien de EU verordening politieke reclame definitief wordt ingevoerd zal deze van toepassing zijn op alle politieke advertenties, dus ook die van politieke partijen. Om te voorkomen dat politieke partijen onnodig dubbele lasten ervaren zal op het moment dat de EU verordening politieke reclame definitief is goedgekeurd het hoofdstuk transparantieregels over politieke advertenties en microtargeting van dit wetsvoorstel worden aangepast, waarbij opnieuw wordt bezien of aanvullende nationale regels noodzakelijk zijn.

8. Toezicht en handhaving

8.1 Instelling Nederlandse Autoriteit politieke partijen

De Nederlandse Autoriteit politieke partijen wordt opgericht om de uitvoering en naleving te borgen van de Wet op de politieke partijen (Wpp). De Autoriteit heeft als wettelijke taken het aanwijzen van een rechtspersoon als politieke vereniging of als neveninstelling, het subsidiëren van politieke partijen, het inrichten en beheren van het register van politieke advertenties, het toezien op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet overeenkomstig hoofdstuk 10, en het uit eigen beweging doen van onderzoek en het maken van rapportages, indien dat naar het oordeel van de Autoriteit nuttig is voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving.

8.2 Voorgeschiedenis en motief voor oprichting

In de Wfpp is het toezicht op de naleving van de wet belegd bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Op de onderdelen van de wet waar de minister over beleidsvrijheid beschikt wordt hij onder de Wfpp geadviseerd door de Commissie van toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp). Dit betreft het aanwijzen van rechtspersonen als neveninstellingen, de vraag of de naam en woonplaats van een natuurlijke persoon die een donatie heeft gedaan aan een politieke partij vanwege veiligheidsredenen niet openbaar hoeft te worden

gemaakt en het opleggen van een bestuurlijke boete. Voor deze figuur is gekozen omdat er geen meerderheid bestond om het toezicht volledig beleggen bij de minister van BZK, of het toezicht beleggen bij de Kiesraad. Bij een deel van de Staten-Generaal bestond een voorkeur voor de Kiesraad, omdat hier de onafhankelijkheid van het toezicht voldoende zou zijn gewaarborgd. Het bezwaar hiertegen was echter dat de Kiesraad hierdoor in de positie terecht zou kunnen komen waar hij politiek-gevoelige besluiten over politieke partijen zou moeten nemen, die mogelijk op gespannen voet stonden met de kerntaak van de Kiesraad als centraal stembureau. Ook tegen het volledig beleggen van het toezicht bij de minister van BZK bestonden evenwel bezwaren: omdat de minister van BZK een *politieke* ambtsdrager is, kan het beeld bestaan dat het toezicht niet volledig onafhankelijk wordt uitgeoefend. Vanwege deze argumenten is uiteindelijk voor de huidige vorm van toezicht gekozen, waarbij de minister in het toezicht (publiekelijk) wordt geadviseerd door een onafhankelijke commissie.

Na de inwerkingtreding van de Wfpp is de vraag waar het toezicht op politieke partijen het best kan worden belegd, onderdeel gebleven van het politieke debat. Zo is de regering door de Tweede Kamer⁵¹ opgeroepen om een aparte, onafhankelijke toezichthouder in te stellen. Ook internationale organisaties als de Group of States against Corruption (GRECO) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) hebben vraagtekens bij de allocatie van taken en bevoegdheden onder de Wfpp geplaatst. Volgens de GRECO is de minister van BZK als functionaris met een duidelijk politieke affiliatie ongeschikt het toezicht uit te oefenen. De Ctfpp achtte zij daarnaast onvoldoende onafhankelijk, omdat de leden allen door de minister van BZK worden benoemd.⁵²

Mede in het licht van deze discussie is tijdens de evaluatie van de Wfpp uitvoerig aandacht besteed aan de praktische werking van het toezicht. De commissie-Veling heeft tijdens de gesprekken die zij heeft gevoerd met de politieke partijen en de Ctfpp geconstateerd dat zich in de praktijk geen problemen hebben voorgedaan met het toezicht bij de minister. Desalniettemin heeft de commissie-Veling geconcludeerd dat de bestaande regeling kwetsbaar is en een risico bestaat op politieke beïnvloeding. De commissie heeft daarom overwogen om te adviseren een onafhankelijk toezichthouder in te stellen, maar heeft dit niet gedaan

⁵¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 32 752, nr. 60 (motie-Den Boer) en kamerstukken II 2021-2022, 35657, nr. 76 (motie-Arib).

⁵² GRECO, Third Evaluation Round / Second Compliance Report on the Netherlands "Transparency of Party Funding", 2013, p. 8-9.

omdat zij zich afvroeg of 'de toezichthoudende taak daarvoor van voldoende omvang is'.⁵³ De commissie heeft daarom uiteindelijk geadviseerd de minister van BZK te handhaven als toezichthouder, maar tegelijkertijd de rol van de Ctfpp te versterken, onder meer door het verbreden van het adviesrecht van de Ctfpp naar de reikwijdte van de hele wet.⁵⁴ Deze voorstellen zijn overgenomen in het voorstel tot aanpassing van de Wfpp (Evaluatiewet Wfpp).⁵⁵

Ten opzichte van de Wfpp worden de toezichts- en uitvoeringsverantwoordelijkheden onder de Wpp aanzienlijk uitgebreid. Het toezicht heeft niet langer enkel betrekking op de financiering van landelijke politieke partijen, maar ook op de regels over transparantie van de (digitale) politieke campagnes van landelijke partijen en het gebruik van microtargeting. Daarnaast krijgt de toezichthouder een rol in het toezicht op de financiering van decentrale politieke partijen. Gezien de uitbreiding van het takenpakket is in de kabinetsreactie op het advies van de commissie-Veling daarom aangekondigd dat bij de voorbereiding van de Wpp zou worden bezien of de introductie van een aparte, onafhankelijke toezichthouder noodzakelijk is. Gelet op het belang van de onafhankelijke positie van de Kiesraad in het verkiezingsproces, is in deze kabinetsreactie aangekondigd dat het toezicht niet bij de Kiesraad zal worden belegd. Nadat deze kabinetsreactie in januari 2019 werd aangeboden aan de Tweede Kamer, is besloten in de Wpp regels te stellen over transparantie aan decentrale partijen.⁵⁶ Daarmee wordt het takenpakket nog omvangrijker.

De uitbreiding van het takenpakket maakt het nog belangrijker om volstrekt onafhankelijk toezicht en uitvoering van de Wpp te waarborgen. Door de uitbreiding van het takenpakket vervalt bovendien het argument dat de toezichthoudende en uitvoerende taken onvoldoende substantie hebben om een aparte instantie op te richten. De regering heeft daarom besloten een onafhankelijke uitvoerder van en toezichthouder op de Wpp in te stellen.

De Kiesraad heeft geadviseerd bij de eerste evaluatie van deze wet expliciet te onderzoeken of taken die in deze wet bij de nieuw op te richten Autoriteit worden belegd (alsnog) bij de Kiesraad kunnen worden

⁵³ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen, 2018, p. 53.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 657, nr.2.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 35300 VII, nr. 123.

ondergebracht.⁵⁷ In feite vraagt de Kiesraad hiermee het vraagstuk bij welk orgaan de nieuwe taken en bevoegdheden worden belegd die op grond van deze wet ontstaan nu slechts tijdelijk van een antwoord te voorzien. De regering heeft niet het voornemen uitvoering te geven aan dit advies. Zij vindt het niet voor de hand liggend om nu tijd en middelen te investeren in de oprichting van een nieuwe organisatie, en tegelijkertijd direct aan te kondigen het bestaansrecht daarvan binnen enkele jaren alweer ter discussie te zullen stellen. Dat zou niet bijdragen aan het gezag van de nieuwe toezichthouder. Daarnaast is het enkele feit dat een taak of bevoegdheid ergens anders belegd kán worden op zichzelf ook geen reden om daartoe te besluiten. Hoewel niet uit te sluiten is dat zich in de toekomst feiten of omstandigheden kunnen voordoen die het wenselijk maken de taken en bevoegdheden van zbo's te herbezien – de Kiesraad is daar zelf een voorbeeld van –, wil de regering daar thans niet op vooruitlopen.

8.3 Vormgeving van de Autoriteit

De Autoriteit krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) zonder rechtspersoonlijkheid. Als zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid, is de Autoriteit onderdeel van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Het is niet noodzakelijk dat het zbo rechtspersoonlijkheid krijgt, aangezien geen noodzaak bestaat voor het zbo om onafhankelijk van de Minister deel te nemen aan het civielrechtelijke rechtsverkeer. Bij de instelling van deze nieuwe zbo worden de uitgangspunten van het besliskader bij het rapport "Verbinding verbroken?" van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten in acht genomen.⁵⁸

Van de overwogen organisatievormen, scheidt de vormgeving van de Autoriteit als zbo de ruimste mogelijkheden om (de schijn van) politieke inmenging te vermijden in de oordeelsvorming omtrent het toezicht op de financiering en de subsidiëring van politieke partijen.⁵⁹ Onafhankelijke oordeelsvorming is daarmee ook meteen het oprichtingsmotief van het zbo, in de zin van artikel 3, eerste lid, onder a, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's). Relevant daarbij is dat zbo's niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de Minister, de Minister is

⁵⁷ Kiesraad, Advies over voorstel van wet op de politieke partijen, 27 maart 2023, p. 14.

⁵⁸ Kamerstukken I, 2012/13, C, nr. B.

⁵⁹ GRECO, Evaluation Report on the Netherlands on "Transparency of Party Funding", Third Evaluation Round, 2008, p. 24; Staatscommissie parlementair stelsel, Lage Drenpels, Hoge Dijken: Democratie en rechtsstaat in balans, 2018, p. 241; en OVSE/ODIHR Verkiezingswaarnemingsmissie, Eindrapport Nederland Parlementsverkiezingen 2017, p. 14.

stelselverantwoordelijk en heeft niet de ruimte in individuele gevallen besluiten te nemen. De medewerkers van een zbo zijn alleen verantwoording schuldig aan de leiding van het zbo. Behoudens hieronder genoemde uitzonderingen en aanvullingen is de Kaderwet zbo's van toepassing. De Kaderwet zbo's geeft ruimte voor maatwerk bij de vormgeving van de sturings- en instructiebevoegdheden van de minister. In het vervolg worden voor de Autoriteit enkele uitzonderingen op de Kaderwet zbo's genoemd. De uitzonderingen op de Kaderwet zbo's hebben met name tot doel de onafhankelijkheid van het zbo te versterken.

Aandachtspunt bij de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister, is dat ook de directe parlementaire controle op de werking van een zbo beperkt is. Dit kan echter ten dele worden ondervangen doordat leden van het zbo met kennisneming van de Minister naar de Kamer kunnen worden geroepen om de Kamer te informeren. De Minister kan uiteraard door de Kamer worden aangesproken op zijn stelselverantwoordelijkheid. Ondanks de ingeperkte parlementaire controle heeft de Kamer dus de mogelijkheid om bij structurele problemen in het stelsel de Minister ter verantwoording te roepen. Het functioneren van de Autoriteit als geheel komt aan de orde bij het verslag over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan, dat de Minister verplicht is te sturen aan beide kamers der Staten-Generaal op grond van artikel 39 Kaderwet zbo's.

De Autoriteit bestaat uit een bestuur, dat wordt ondersteund door een secretariaat. Het bestuur heeft maximaal vijf leden, waarvan één voorzitter. De Autoriteit stelt een bestuursreglement vast en legt dat ter goedkeuring voor aan de Minister. Conform artikel 11 van de Kaderwet zbo's worden ook wijzigingen in het bestuursreglement ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister. Daarnaast stelt de Autoriteit een advies- en een onderzoeksprotocol vast en maakt deze openbaar. Aan het hoofd van het secretariaat staat een secretaris-directeur die wordt gemandateerd om de dagelijkse leiding over het zbo te voeren.

De leden van de Autoriteit worden bij koninklijk besluit benoemd voor ten hoogste vier jaar op basis van een geschiktheidsprofiel. Afgezien van de benoeming bij koninklijk besluit - en de daarvoor noodzakelijke voordracht in de ministerraad - verloopt de procedure zoals voor zbo's

gebruikelijk is.⁶⁰ Benoemingsbesluiten worden gepubliceerd in de Staatscourant. Herbenoeming kan eenmaal plaatsvinden en telkens voor ten hoogste vier jaar.

Ook eventuele schorsing of ontslag gebeurt bij koninklijk besluit. Bij het besluit tot ontslag moet de regering de redenen daaromtrent nader specificeren. De Minister kan de leden op hun eigen aanvraag ontslag verlenen.

Met de wijziging van de Wfpp zijn mensen met een recent 'politiek' verleden uitgesloten van het lidmaatschap van de Commissie van toezicht financiën politieke partijen. Voor de leden van de Autoriteit wordt dit overgenomen. Daarmee wordt voorkomen (dat het beeld kan ontstaan) dat politieke bemoeienis plaatsvindt met de werkzaamheden van de Autoriteit. Dit betekent dat lidmaatschap van de Autoriteit niet mogelijk is in de eerste vier jaar na het uitoefenen van een verkozen of bestuurlijke functie in de nationale of subnationale vertegenwoordigende organen en/of besturen, of in het Europees Parlement of de Europese Commissie. In artikel 95 van dit wetsvoorstel staat dit verder gespecificeerd in een lijst met ambten.

8.4 Taken van de Autoriteit inzake landelijke politieke partijen

De Autoriteit is ten opzichte van landelijke politieke partijen verantwoordelijk voor de volgende taken:

Het toezicht op de naleving van transparantieregels

De Autoriteit ziet toe op het jaarlijks aanleveren door landelijke politieke partijen van de noodzakelijke stukken voor de transparantie van de financiering van de partij, haar neveninstellingen en haar kandidaten. De Autoriteit is ook bevoegd neveninstellingen aan te wijzen. De Autoriteit houdt daarnaast toezicht op de verplichting van politieke partijen om tijdig melding te doen van binnengekomen bijdragen van boven de € 10.000,-;.

Het toezicht op de naleving van bijdragenmaxima en het verbod op bijdragen van niet-Nederlanders

De Autoriteit ziet erop toe dat landelijke politieke partijen, hun kandidaten en neveninstellingen, eventuele ontvangen bijdragen van boven €

⁶⁰ Zie voor een actueel overzicht: Bureau Andersson Elffers Felix, Verkenning van benoemingenbeleid bij zbo's en adviescolleges, Brede evaluatie rijksorganisaties op afstand, deel d, p. 21-27.

100.000,-, anonieme bijdragen van boven de € 250,-, anonieme bijdragen van stichtingen van boven de € 1.000,-, en bijdragen van niet-Nederlandse gevers meer dan € 250,-, waar nodig zo spoedig mogelijk teruggeven aan de gever of overmaken op een daartoe aangewezen rekening van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dan wel dat deze bijdragen worden vernietigd waar het bijdragen van dezelfde waarde in natura betreft.

De openbaarmaking van de overzichten van bijdragen en schulden en de financiële verslagen

De Autoriteit stelt jaarlijks een totaaloverzicht op van de door landelijke partijen ontvangen bijdragen, en een totaaloverzicht van door hen aangegane schulden. Ook stellen zij bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer een totaaloverzicht op van de bijdragen aan kandidaten. De Autoriteit maakt de overzichten en de door landelijke politieke partijen aangeleverde financiële verslagen openbaar.

Het toezicht op de regels over (digitale) politieke campagnes en microtargeting

De Autoriteit ontwikkelt en beheert een register, waar digitale advertenties van politieke partijen die onder de wet vallen doorzoekbaar zijn. Deze politieke partijen zijn zelf verplicht een kopie van al hun advertenties te uploaden in deze database. De Autoriteit houdt hierop steekproefsgewijs toezicht.

Het verstrekken van de subsidies en het toezicht op de subsidievoorschriften voor landelijke partijen

De Autoriteit ontvangt jaarlijks zowel de aanvragen tot verlening van de subsidie van landelijke politieke partijen voor het komende subsidiejaar, als de aanvragen tot vaststelling van de subsidie ten aanzien van het voorgaande jaar. Op basis van de aanvragen tot vaststelling en verlening die compleet en correct zijn aangeleverd, verstrekt de Autoriteit voorschotten of subsidies en informeert partijen hierover. De Autoriteit stuurt jaarlijks een verslag van de vastgestelde subsidies aan de Staten-Generaal.

Het doen van onderzoek en opstellen van rapportages

De Autoriteit kan uit eigen beweging onderzoeken en rapportages maken, indien dit naar zijn oordeel bijdraagt aan het transparant maken van interne organisatie, de campagneactiviteiten en financiën van politieke partijen. Dit is in lijn met het advies van Staatscommissie parlementair

stelsel.⁶¹ De ontwikkelingen in nieuwe technologieën die worden gebruikt bij verkiezingscampagnes volgen elkaar snel op. De Autoriteit zal door zijn werkzaamheden uitstekend gepositioneerd zijn om hierin inzicht te bieden.

8.5 Taken van de Autoriteit inzake decentrale politieke partijen

De regels over de transparantie van de financiering van decentrale politieke partijen verschillen op enkele wezenlijke punten van die voor landelijke partijen, zoals geschetst in paragraaf 6 van deze toelichting. Door deze verschillen en het grote aantal decentrale partijen kan het toezicht op de financiering van decentrale partijen niet op dezelfde intensieve wijze worden ingericht als het geval is bij de landelijke partijen. Dit zou namelijk tot gevolg hebben dat de administratieve lasten voor zowel de politieke partijen als de Autoriteit onredelijk hoog zouden zijn. Bovendien zou de noodzakelijke personele capaciteit (en daarmee de kosten) van de Autoriteit fors hoger worden. Dit is onwenselijk en het toezicht op de financiering van de decentrale partijen zal daarom op een andere, lichtere manier worden vormgegeven in lijn met de verantwoordingsseisen van de Awb en de Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

De Autoriteit controleert of decentrale politieke partijen aan de wettelijke transparantieplichtingen voldoen. Daartoe gaat de Autoriteit om te beginnen na of decentrale politieke partijen het financieel verslag, en het overzicht van bijdragen en schulden online hebben gepubliceerd.

Vervolgens controleert de Autoriteit (eventueel middels steekproef) de verantwoording van decentrale politieke partijen. Daarbij legt de Autoriteit de administratie van decentrale politieke partijen naast de gepubliceerde gegevens, waar nodig met behulp van een (ingehuurde) registeraccountant. De wijze waarop deze controle wordt vormgegeven, wordt nader uitgewerkt bij AMvB.

De Autoriteit verstrekt ook de subsidies aan decentrale partijen, volgens de verdeling zoals die bij AMvB wordt bepaald. De keuze om de Autoriteit, op centraal niveau, de subsidies aan decentrale partijen te verstrekken is gemaakt om dat zo efficiëntere werkprocessen kunnen worden ingericht. Deze werkprocessen kunnen deels worden geautomatiseerd.

⁶¹ Staatscommissie parlementair stelsel, Lage Drempels, Hoge Dijken: Democratie en rechtsstaat in balans, 2018, p. 241.

Voor het toekennen van de subsidies aan decentrale politieke partijen wordt aangesloten bij het systeem van de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking. Dit betekent dat partijen een (summiere) aanvraag moeten indienen voordat de subsidie kan worden toegekend. Als gebruikelijk onder de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, kan de Autoriteit achteraf verantwoording vragen aan decentrale partijen over de besteding van de subsidie.

8.6 Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving geschiedt met de in hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel bepaalde bevoegdheden, in combinatie met de algemene bevoegdheden op basis van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover relevant voor de taakuitoefening van de Autoriteit. Eenieder is verplicht aan de Autoriteit binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. De Autoriteit kan deze bevoegdheden uitoefenen voor zover dat voor de uitoefening van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Een concrete verdenking is niet noodzakelijk.

De Autoriteit informeert politieke partijen tijdig over hun verplichtingen onder de wet, controleert alle binnenkomende stukken, en stelt partijen in gelegenheid eventuele fouten te herstellen. Bij omissies of onregelmatigheden in de verantwoordingen over de financiën en/of (digitale) politieke advertenties, dan wel in geval van overtredingen van het bijdragenmaximum van niet-Nederlandse gevers, kan de Autoriteit besluiten tot het opleggen van sancties en in uiterste gevallen tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Onafhankelijkheid is daarbij van cruciaal belang. Daarom kan de Autoriteit zonder tussenkomst van de Minister besluiten nemen en wordt ook de bevoegdheid van de Minister geschrapt om besluiten van de Autoriteit te vernietigen. Om dezelfde redenen maakt de Minister beperkt gebruik van de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen.

Vanaf de inwerkingtreding van de Wpp vervalt de toezichthoudende taak van de minister van BZK en de ruimte om in individuele gevallen beslissingen te nemen. Ook vervalt van rechtswege de grondslag van de Commissie van toezicht financiën politieke partijen. Zoals hierboven aangegeven, blijft de minister van BZK stelselverantwoordelijk.

De verwachting is dat de nalevingsbereidheid van de Wpp groot is. Nog afgezien van de financiële sancties op overtreding, raakt incorrecte naleving van de Wpp door politieke partijen aan hun geloofwaardigheid. Deze overtuiging wordt gesterkt door de ervaringen met de Wfpp. Iedere partij op landelijk niveau zet zich tot op heden in voor zowel het aanleveren van een goedkeurende accountantscontrole en om te voldoen aan de openbaarmakingsverplichtingen.

Onder de Wfpp is het bestuursrechtelijk sanctiestelsel van kracht ter handhaving van de transparantieplichtingen. Dit stelsel gaat eveneens gelden voor de handhaving van het bijdragenmaximum van niet-Nederlandse gevers, en de maximale bedragen van ontvangen anonieme bijdragen. Met het gerichte en gespecialiseerde toezicht op de naleving door de Autoriteit, dat in nauw contact staat met de afgebakende doelgroep van politieke partijen, is sprake van een zogeheten besloten context. Dit duidt op de toepasselijkheid van een bestuursrechtelijk sanctiestelsel. De vergrijpen zijn veelal van relatief kleinere administratieve aard, waartegen binnen het bestuurlijk sanctiestelsel proportioneel is op te treden. Daarbij is het belangrijk dat steeds adequaat kan worden opgetreden tegen overtreding van de financieringsvoorschriften. De effectiviteit van het bestuurlijk sanctierecht past daarbij. Bij de verdenking van valsheid in geschrifte staat uiteraard strafrechtelijke vervolging open. Wanneer daarvan sprake is kan de Autoriteit aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Voor een bestuursrechtelijk handhavende rol is dan geen plaats meer.

De Autoriteit krijgt de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom op grond van het voorgestelde artikel 103 van de wet. Met de introductie van deze bevoegdheid kunnen politieke partijen worden verplicht tot het opheffen van een overtreding, waarbij een betalingsverplichting ontstaat indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Hiermee wordt de Autoriteit nader toegerust om herstel van de gewenste situatie te bevorderen. Het handhavend optreden van de Autoriteit is immers niet primair gericht op leedtoevoeging of bestraffing, maar veeleer op het creëren van transparantie over de financiën van politieke partijen en hen te ondersteunen in het onafhankelijk uitvoeren van hun maatschappelijke functies.

Naast het opleggen van een last onder dwangsom krijgt de Autoriteit de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen. Het boetemaximum wordt verhoogd in lijn met de hoogste categorie uit het Wetboek van

Strafrecht.⁶² Hiervoor is gekozen nu bijdragen zijn gemaximeerd op € 100.000,- en er een bijdragenmaximum van € 250,- is voor niet-Nederlandse gevers. Aangezien meerdere politieke partijen inmiddels bijdragen hebben ontvangen van (meer dan) € 1 miljoen, is het boetemaximum in de Wfpp van € 25.000,- per overtreding niet langer voldoende afschrikwekkend. Het is immers denkbaar dat een partij een bijdrage uit het buitenland aanneemt van € 1 mln. en weigert deze terug te storten of over te maken naar de Staat. Voorkomen moet worden dat partijen in een dergelijk geval de overtreding kunnen "afkopen" voor € 25.000,-. Bij AMvB wordt de boetehoogte per categorie overtreding nader gespecificeerd. Ook de verschillen in draagkracht van (landelijke en decentrale) politieke partijen worden hierin meegenomen.

De subsidieverplichtingen worden gehandhaafd volgens het reguliere regime in de Awb.

8.7 Tijdelijke ontzegging aanspraak op subsidie bij strafrechtelijke veroordeling

Op grond van artikel 39 van de huidige Wet financiering politieke partijen (Wfpp) komt de subsidieaanspraak van een politieke partij tijdelijk te vervallen indien die partij wegens een van de in dat artikel genoemde strafbare feiten wordt veroordeeld. Deze bepaling is gericht op (de rechtspersoon achter) de politieke partij zelf en staat los van eventuele strafrechtelijke veroordeling van natuurlijke personen die lid zijn van de betreffende partij. De duur van de ontzegging is afhankelijk van de hoogte van de geldboete die de strafrechter in de veroordeling heeft opgelegd. Deze varieert van een jaar (bij een geldboete van minder dan € 1.125,-) tot vier jaar (bij een geldboete van € 3.375,- of meer). Met deze regeling heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat het onwenselijk is dat politieke partijen die strafbare feiten plegen, in hun partijactiviteiten van overheidswege worden ondersteund door middel van een subsidie.

Hoewel de huidige regeling in de praktijk niet is toegepast, bestaat aanleiding deze te herzien. Dit is primair ingegeven door het feit dat de subsidie op grond van deze wet voor veel politieke partijen van wezenlijk belang is voor de continuïteit van de partij en dat in geval van een lange(re) ontzegging van de aanspraak op subsidie het voortbestaan van

⁶² Art. 23 Sr kent zes categorieën, waarvan de zesde de hoogste is. Per 1 januari 2022 is deze vastgesteld op € 900.000,-.

de politieke partij in gevaar kan komen. Gelet op deze vergaande gevolgen wordt het passend geacht dat het vervallen van de subsidieaanspraak niet langer automatisch (van rechtswege) uit de wet volgt, maar dat de strafrechter de bevoegdheid krijgt om, alle omstandigheden van het geval wegend, bij een veroordeling voor enigerlei misdrijf de ontzegging van de subsidieaanspraak als bijkomende straf aan een politieke partij op te leggen. Met de onderhavige wijziging krijgt de ontzegging van de subsidieaanspraak daarom het karakter een bijkomende, bij de wet bepaalde, straf waarvan de oplegging door het openbaar ministerie kan worden gevorderd (de artikelen 311 en 350 van het Wetboek van Strafvordering). Of de bijkomende straf in een individueel geval wordt opgelegd, is ter beoordeling aan de rechter. Daarnaast wordt voorgesteld de duur van de ontzegging niet langer te koppelen aan de hoogte van de boete die aan de veroordeelde is opgelegd. De hoogte van een geldboete die in een individueel geval wordt opgelegd drukt immers niet enkel de ernst van het gepleegde strafbare feit uit, maar wordt ook bepaald door de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde, waaronder diens draagkracht. Dit leidt ertoe dat in vergelijkbare zaken aan een grote, vermogende politieke partij doorgaans een hogere geldboete zal worden opgelegd dan onder dezelfde omstandigheden aan een kleinere, minder vermogende partij. Hierdoor zal ook de ontzegging van de aanspraak op subsidie naar huidig recht voor een grote politieke partij gemiddeld genomen langer duren dan voor een kleine partij. In plaats van deze, in het strafrecht ongebruikelijke systematiek, wordt voorgesteld voortaan de rechter te laten beslissen voor welke duur de bijkomende straf in een individuele zaak wordt opgelegd. De maximale termijn voor de ontzegging wordt wettelijk bepaald op twee jaar. Deze maximale duur is dezelfde als in de bestaande regeling voor de duur van de ontzegging van voordelen die van overheidswege zijn verkregen, die is opgenomen in artikel 7, onderdeel f, van de Wet op de economische delicten. Aansluiting bij deze algemene regeling ligt in de rede omdat de subsidie van een politieke partij kan worden beschouwd als een bijzondere vorm van "voordelen die van overheidswege zijn toegekend". Dit is korter dan thans op grond van de Wet financiering politieke partij mogelijk is.

Omdat in de praktijk nog nooit een subsidie van een politieke partij voor een langere periode dan twee jaar is komen te vervallen, wordt dit niet problematisch geacht.

Daarnaast wordt een wijziging voorgesteld in de reikwijdte van de huidige

regeling. Bij de totstandkoming van de Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) in 1999 werd het vervallen van de subsidieaanspraak mogelijk gemaakt in geval van veroordeling wegens een van de discriminatiedelicten (de artikelen 137c tot en met 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht), omdat deze delicten volgens de wetgever "raken aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat".⁶³ Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de Wfpp zijn de terroristische misdrijven (artikel 83 Sr) hieraan toegevoegd.⁶⁴ Deze systematiek heeft tot gevolg dat indien een politieke partij voor een ander strafbaar feit wordt veroordeeld, dit geen gevolgen heeft voor de aanspraak op subsidie. Dit wordt onwenselijk geacht, nu ook voor andere strafbare feiten geldt dat het onwenselijk is dat een politieke partij na het plegen van dergelijke feiten van overheidswege subsidie ontvangt. Te denken valt aan een politieke partij die zich schuldig maakt aan een van de misdrijven tegen de veiligheid van de staat (Tweede Boek, Titel I, van het Wetboek van Strafrecht), misdrijven tegen het openbaar gezag (Tweede Boek, Titel VIII, van het Wetboek van Strafrecht) en vormen van verkiezingsfraude (de artikelen Z 1-Z 3 van de Kieswet). Een uitbreiding tot dergelijke andere strafbare feiten is in lijn met de eerder aangehaalde adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt. Bij de voorbereiding van onderhavige wijziging is overwogen aansluiting te zoeken bij de strafbare feiten waarvoor natuurlijke personen op dit moment uit het kiesrecht kunnen worden ontzet (artikel 28, eerste lid, onder 3°, Wetboek van Strafrecht). Ontzetting uit het kiesrecht is op grond van artikel 54, tweede lid, van de Grondwet uitsluitend mogelijk als een persoon wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar. Bij het bepalen van de delicten uit het Wetboek van Strafrecht waarvoor ontzetting uit het kiesrecht kan plaatsvinden, heeft de wetgever overwogen dat van ontzetting alleen sprake kan zijn bij strafbare feiten die een "ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel" behelzen.⁶⁵ Dit zware criterium drukt uit dat ontzetting uit het kiesrecht enkel in zeer ernstige gevallen aan de orde kan zijn. In de wetsgeschiedenis is voorts opgemerkt dat het kiesrecht "van bijzonder belang voor het functioneren van de belangrijkste staatsorganen" is, waardoor burgers in de uitoefening hiervan ook blijk dienen te geven van "een zeker

⁶³ Kamerstukken II 1997/98, 25704, nr. A, p. 6.

⁶⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32752, nr. 4, p. 6.

⁶⁵ Kamerstukken II 1984/85, 18973, nrs. 2-5, p. 15.

verantwoordelijkheidsbesef".⁶⁶ Dit laatste geldt op vergelijkbare wijze voor politieke partijen, gezien de functie die zij vervullen in de democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld in de wijze waarop zij in de praktijk de uitoefening van zowel het actief, als het passief kiesrecht ondersteunen. Voor veel misdrijven geldt echter dat deze geen grond voor ontzetting uit het kiesrecht opleveren. Voorbeelden hiervan zijn opruiing (artikel 131 Sr), valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) en witwassen (artikel 420bis Sr). Het wordt wel wenselijk geacht dat een politieke partij die juist voor een van die misdrijven wordt veroordeeld als bijkomende straf het recht op subsidie (tijdelijk) kan worden ontzegd. Gelet hierop is ervan afgezien voor de gevallen waarin ontzegging van de subsidieaanspraak kan worden opgelegd aansluiting te zoeken bij de gevallen waarin ontzetting uit het kiesrecht kan plaatsvinden. In plaats daarvan is voor een ruime toepassingsdrempel gekozen. Voorgesteld wordt oplegging van de bijkomende straf mogelijk te maken in gevallen waarin een politieke partij voor enig misdrijf wordt veroordeeld. De drempel voor ontzetting uit het kiesrecht van natuurlijke personen ligt daarmee hoger dan voor het (tijdelijk) ontzeggen van de aanspraak op subsidie van een politieke partij. Dit is gerechtvaardigd nu het kiesrecht een fundamentele(re) voorwaarde vormt voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.⁶⁷ Daarvan is bij het stopzetten van de subsidie geen, dan wel in wezenlijk mindere mate sprake. Tegelijkertijd faciliteren subsidies aan politieke partijen het vrije en eerlijke karakter van verkiezingen en is het uit proportionaliteitsoverwegingen wenselijk de gevallen waarin de aanspraak op subsidie kan worden ontzegd, te begrenzen. Daarom kan de bijkomende straf uitsluitend in geval van veroordeling wegens een misdrijf worden opgelegd. Indien een politieke partij wegens een overtreding wordt veroordeeld is ontzegging van de subsidieaanspraak niet aan de orde.

Net als bij de ontzetting van rechten op grond van artikel 28 Sr, is de oplegging van de bijkomende straf tot ontzegging van de subsidieaanspraak niet van nadere, materiële criteria afhankelijk gesteld. Hiermee wordt beoogd de strafrechter de mogelijkheid te bieden om, alle omstandigheden van het geval wegend, te beoordelen of oplegging van de bijkomende straf in een individueel geval passend en geboden is. Niet beoogd is dat voortaan ook in minder ernstige zaken tot ontzegging van de subsidie over te gaan. Gelet op de belangrijke rol van politieke partijen

⁶⁶ Kamerstukken II 1978/79, 14223, nr. 6, p. 9

⁶⁷ Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 10

in de Nederlandse democratie en de potentieel vergaande gevolgen van het vervallen van de subsidieaanspraak voor de continuïteit van de politieke partij, is terughoudendheid geboden en valt te verwachten dat ontzegging van de subsidieaanspraak slechts in uitzonderlijke gevallen aan de orde zal zijn.

9. Regels over het verbieden van politieke partijen

9.1 De wenselijkheid van de mogelijkheid tot het verbieden van politieke partijen

Hiervoor is op meerdere plaatsen al gewezen op de cruciale publieke functie die politieke partijen vervullen in de democratische rechtsstaat.⁶⁸ Ze vormen een brug tussen politieke besluitvorming en burgers. Politieke partijen verwoorden wensen en opvattingen die leven in de maatschappij. Ze wegen de verschillende wensen en opvattingen tegen elkaar af. Verder helpen ze de kiezers een standpunt in te nemen door hen te informeren over de voorliggende politieke kwesties. Daarnaast leiden politieke partijen partijleden op en rekruteren en selecteren ze mensen voor politieke functies. Daarmee faciliteren politieke partijen het uitoefenen van het actieve en passieve kiesrecht uit artikel 4 van de Grondwet. Het cruciale belang van politieke partijen wordt ook door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en internationale organisaties zoals de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa nadrukkelijk onderschreven.⁶⁹

Gezien de belangrijke positie van politieke partijen in de democratische rechtsstaat past terughoudendheid bij het reguleren daarvan en bij het toepassen van (anderszins) beperkende maatregelen.⁷⁰ De vrijheid om naar eigen inzicht deel te nemen aan het politieke debat is vanzelfsprekend groot. Een gezonde democratie is immers gebaat bij een veelheid aan opvattingen en een vrij debat daarover, ook als het gaat om opvattingen die door gedeelten van de samenleving als onwenselijk worden gezien. Politieke pluriformiteit en een vrije uitwisseling van opvattingen en argumenten is wezenlijk voor een vitale democratie. De positie van politieke partijen wordt dan ook gewaarborgd door fundamentele rechten als de vrijheid van vereniging, vrijheid van

⁶⁸ Guidelines on political party regulation second edition, Venice Commission, CDL-AD(2020)032, punt 18.

⁶⁹ Guidelines on political party regulation second edition, Venice Commission, CDL-AD(2020)032.

⁷⁰ Vgl. *Association of Victims of Romanian Judges vs. Roemenië*, EHRM 14 januari 2014, 47732/06.

(politieke) meningsuiting en de vrije uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht.

Tegelijkertijd vraagt de invloedrijke positie van politieke partijen in de democratische rechtsstaat om duidelijkheid over de grenzen. Want de democratische rechtsstaat is geen historisch eindpunt, maar behoeft voortdurend onderhoud, bescherming en versterking. In andere woorden: een democratie moet vitaal en weerbaar zijn. Die weerbaarheid komt in het gedrang wanneer een politieke partij zich richt op het ondermijnen of zelfs afschaffen van de grondbeginselen die het wezen vormen van de democratische rechtsstaat. In dat geval streeft een partij namelijk naar het tenietdoen van de voorwaarden waaronder een democratische rechtsstaat kan functioneren, want op dat moment wordt de bevolking de gebruikelijke mogelijkheid om langs democratische weg (door verkiezingen) invloed uit te oefenen op besluitvorming ontnomen en worden haar fundamentele rechten en vrijheden bedreigd die de rechtsstaat juist beoogt te waarborgen.

De pluriformiteit van gedragingen en uitgedragen gedachtegoed, dat een wezenskenmerk vormt van een democratische rechtsstaat, maakt ook dat deze grondrechten en vrijheden potentieel kunnen worden misbruikt en ingezet voor het realiseren van antidemocratische doelstellingen. Politieke partijen kunnen zowel binnen het democratische proces als daarbuiten de democratische rechtsstaat bedreigen. De eerste wijze ziet op het gebruiken van het democratische proces om de democratische rechtsstaat te bedreigen of af te schaffen. Dit wordt ook wel de democratische paradox genoemd.⁷¹ Daarvan zou sprake kunnen zijn als een politieke partij na de verkiezingen bijvoorbeeld een dictatuur, een parallel rechtssysteem of het afschaffen van een onafhankelijke rechtsprekende macht wenst in te voeren. In het tweede geval – de bedreiging van buitenaf – treedt een politieke partij buiten het democratische proces om haar antidemocratische en -rechtsstatelijke doelstellingen te bereiken. Daarbij wordt bijvoorbeeld de vreedzame machtsoverdracht bedreigd door (het oproepen tot) geweld of gewapend verzet. Voor beide vormen geldt dat zij een fundamentele bedreiging kunnen vormen voor de democratische rechtsstaat, waartegen moet kunnen worden opgetreden.

⁷¹ Zie voor een uitgebreide omschrijving van de dilemma's binnen de democratische paradox: R. de Lange, N. Eftymiou & F. van Tienen, *Risico's voor de democratie*, 2016, p. 11 e.v., bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 29 279, 382. Zie voorts: brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid over 'Rechtsstaat en Rechtsorde', *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 226, p. 2-5; P.B.C.D.F. van Sasse van IJsselt, 'Democratie en antidemocratische groeperingen', *TvCR*, 2015, p. 356-368.

9.2 *De aanleiding voor het opnemen van de mogelijkheid tot het verbieden van een politieke partij in de Wpp*

Onder het geldende recht kunnen politieke partijen evenals andere rechtspersonen reeds worden verboden en ontbonden verklaard op grond van artikel 2:20 BW. Op basis van dit wetsartikel kunnen rechtspersonen worden verboden en ontbonden vanwege werkzaamheden die in strijd zijn met de openbare orde. Bij de totstandkoming van het oorspronkelijke artikel 2:20 BW heeft de regering gedragingen genoemd die een inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel, waardoor de openbare orde in het geding is.⁷² Het is daarbij aan de rechter gelaten om te beoordelen of een werkzaamheid of doel al dan niet in strijd komt met de openbare orde. Het sinds 1 januari 2022 aangepaste artikel 2:20 BW biedt de rechter meer handvatten voor de toepassing van het openbare orde-begrip, door in het tweede lid een nadere omschrijving te geven van hetgeen in ieder geval in strijd is met de openbare orde en een rechtsvermoeden te omschrijven van hetgeen wordt vermoed in strijd te zijn met de openbare orde. Deze wijziging is echter niet van toepassing op politieke partijen. Daarvoor is in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek (artikel 32a) geregeld dat vooralsnog de 'oude' regeling van artikel 2:20 BW van kracht blijft voor politieke partijen totdat daarvoor een afzonderlijke wettelijke regeling wordt getroffen. Deze wet voorziet daarin.

In haar advies uit 2018 heeft de staatscommissie parlementair stelsel gewezen op bezwaren tegen de toepassing van het openbare orde-begrip dat door zijn onbepaaldheid onvoldoende is toegesneden op de positie van politieke partijen, gelet op hun aard en functie in het politieke bestel.⁷³ In lijn met het advies van de staatscommissie heeft de regering daarom besloten een aparte verbodsregeling voor politieke partijen te creëren die aan die aard en functie in de opvatting van de regering meer recht doet en met betere waarborgen omgeeft. De regering is van oordeel dat de hier geopperde bezwaren tegen de regeling van artikel 2:20 BW in haar gewijzigde en nader uitgewerkte vorm minder zwaar wegen, maar dat zij ook de nieuwe bepaling in het BW minder geschikt acht voor politieke partijen. Wel zijn de begrippen die in het gewijzigde artikel 2:20 BW in het tweede en derde lid worden genoemd ter verduidelijking van het begrip 'openbare orde' grotendeels bruikbaar om te expliciteren

⁷² *Kamerstukken II 1984/85, 17 476, 5-7, p. 3.*

⁷³ De staatscommissie verwijst in dit verband naar de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid over 'Rechtsstaat en Rechtsorde', *Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 226, p. 5*, met een weergave van de opvattingen van J.A.O. Eskes (1988).

waaruit de daadwerkelijke en ernstige bedreiging bestaat die uitgaat van de doelstelling en/of handelingen van de politieke partij. Daarvoor is evenwel van belang dat rekening wordt gehouden met de rol en de betekenis die politieke partijen hebben in het democratisch bestel en in het democratische besluitvormingsproces, bijvoorbeeld bij de vormgeving van maatregelen op het terrein van de openbare orde of de nationale veiligheid.

9.3 De mogelijkheid een politieke partij te verbieden in de Wpp

De kern van de thans voorgestelde mogelijkheid om een partijverbod op te leggen is, dat het kan worden opgelegd wanneer sprake is van doelstellingen of werkzaamheden van een politieke partij die zijn gericht op het ondermijnen of afschaffen (van de grondbeginselen) van de democratische rechtsstaat, zodanig dat daarvan een daadwerkelijke en reële bedreiging uitgaat voor fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat en de democratische rechtsorde. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een georganiseerde poging wordt ondernomen om de onafhankelijkheid van de rechtspraak wezenlijk aan te tasten of om de democratische besluitvorming onmogelijk te maken. Zo kan een politieke partij (of kiezers daartoe aansporen) zich (te) verzetten tegen een vreedzame overdracht van de macht of vrije en eerlijke verkiezingen onmogelijk maken of te belemmeren door dwang of fraude te plegen of te bevorderen op grote(re) schaal. Daarbij moet sprake zijn van een daadwerkelijke en ernstige dreiging, die is vastgesteld op basis van objectieve feiten.⁷⁴ Het oordeel of aan deze voorwaarden is voldaan is voorbehouden aan de Hoge Raad.

Een duidelijk onderscheid tussen doelstelling(en) en werkzaamheden van politieke partijen is echter niet altijd goed te maken, omdat bij politieke partijen gewoonlijk een (nauwe) samenhang bestaat tussen het gedachtegoed (en de daaruit voortvloeiende standpunten) en de omzetting daarvan in daden teneinde daaraan uitvoering te geven. Om die reden gelden doelstelling en werkzaamheden weliswaar als afzonderlijke aangrijpingspunten van een verbodenverklaring, maar zullen zij in de praktijk veelal in samenhang worden beoordeeld door de Hoge Raad. Deze zal terughoudendheid betrachten bij de beantwoording van de vraag of beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en van de

⁷⁴ Daadwerkelijk en ernstig kom ook voor in de gekwalificeerde schending van de openbare orde in het Unierecht en toont eveneens gelijkenis met de 'clear and present danger-test' die het Supreme Court van de Verenigde Staten ontwikkelde in de rechtspraak over de beperking van de vrijheid van meningsuiting.

vrijheid van vereniging noodzakelijk zijn, gelet op de grote betekenis van deze vrijheden in een democratische samenleving.⁷⁵ Dit is te meer het geval indien sprake is van politieke partijen.

Voor de vormgeving en uitwerking van het partijverbod in deze wet is zo veel mogelijk rekening gehouden met de door de Venetiëcommissie van de Raad van Europa geformuleerde richtlijnen inzake het verbieden en ontbinden van politieke partijen:⁷⁶

- een partijverbod is een ultiem middel dat alleen met terughoudendheid in geval van uiterste noodzaak mag worden ingezet;
- een partijverbod kan alleen worden gerechtvaardigd wanneer een partij geweld predikt en gewelddadige middelen gebruikt om politieke doelen te verwezenlijken: het ontmantelen van de democratische constitutionele orde en het afschaffen van grondwettelijke rechten en vrijheden;
- het handelen van partijleden of partijleiding mag alleen aan de partij als zodanig worden toegerekend wanneer is gehandeld in het kader van politiek en publiek optreden of bij activiteiten van de partij, voor zover dat gebeurt met instemming of toestemming van de partij;
- een partijverbod moet altijd voldoen aan de eis van proportionaliteit: een juiste verhouding tussen doel en middel;
- een partijverbod moet, gelet op het uitzonderlijke karakter, altijd worden opgelegd door een rechterlijke instantie, bij voorkeur een constitutioneel hof.

Deze (niet bindende) richtlijnen zijn niet expliciet één op één in deze wet overgenomen, maar zijn zoveel mogelijk overeenkomstig hun strekking verwerkt. Zo is de mogelijkheid tot het opleggen van een partijverbod in deze wet niet beperkt tot gewelddadig optreden om politieke doelstellingen te verwezenlijken, maar kan dat ook aan de orde zijn in geval van opruiing, ondermijning of ontwrichting van de democratie, zoals hierna in deze paragraaf is beschreven. Met deze omschrijving wordt voldaan aan de waarborgen van het EVRM.

Voor wat betreft de beoordeling van de toelaatbaarheid van maatregelen die de vrijheid van verenigingen inperkt, maakt het Europees Hof voor de

⁷⁵ Vgl. *Association of Victims of Romanian Judges vs. Roemenië*, EHRM 14 januari 2014, 47732/06.

⁷⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties*, Straatsburg 15 maart 2016, CDI-PI (2016)003, p. 55.

Rechten van de Mens (EHRM) onderscheid tussen politieke partijen en «reguliere» verenigingen. Daarnaast maakt het EHRM onderscheid tussen dergelijke verenigingen met en zonder politieke doelen en invloed. Het onderscheid is gradueel. Kortweg geniet een politieke partij volgens het EHRM meer bescherming dan een vereniging, en een vereniging geniet meer bescherming naarmate het doel en/of de werkzaamheden ervan politieker van aard zijn. Internationaalrechtelijk bezien zijn nationale maatregelen jegens groeperingen dus minder toelaatbaar naarmate het karakter van de desbetreffende groeperingen politieker is.⁷⁷ Voor politieke partijen en maatschappelijke organisaties die toegang tot en deelname aan de politiek als doel hebben, hanteert het EHRM strengere eisen voor de toelaatbaarheid van beperkingen van hun verenigingsvrijheid. Het EHRM toetst in die gevallen uiterst streng en intensief.⁷⁸ In het kader van de toetsing van vrijheidsbeperkende maatregelen door de overheid ten aanzien van partijen zijn er twee randvoorwaarden waarbinnen hierdoor geraakte politieke partijen voorstellen kunnen doen tot veranderingen in de wetgeving of de structuur van de staat: (a) een partij dient daartoe alleen wettige en democratische middelen te gebruiken en (b) de doelen die zij nastreeft moeten ook op zichzelf verenigbaar zijn met de fundamentele democratische beginselen.⁷⁹ Om na te gaan of dat zo is, mag de staat niet alleen afgaan op het partijprogramma, statuten en/of andere regelingen van de desbetreffende vereniging of partij. De inhoud daarvan moet worden vergeleken met de handelingen of werkzaamheden van de partijleider(s) en de standpunten die zij innemen.⁸⁰ Politieke leiders mogen daarbij niet aanzetten tot geweld,⁸¹ gewapend verzet, opruiing, ontwrichting, ondermijning of afschaffing van de democratie en het tenietdoen van grondwettelijke rechten en vrijheden. Voorts geldt dat de noodzaak voor ontbinding of verbieden van partijen door de overheid alleen aanwezig kan zijn als (i) aannemelijk is gemaakt dat “*the risk to democracy [is] sufficiently imminent*”,⁸² (ii) de gedragingen van de leiders en leden van de partij kunnen worden toegeschreven aan de partij als geheel, en (iii) deze gedragingen een geheelvisie vormen ten aanzien

⁷⁷ EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10 (Vona t. Hongarije), par. 58, met verwijzing naar de Refah-uitspraak, par. 101 en 102. Zie ook uitgebreid Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 226, pp. 8-12 (10).

⁷⁸ Vgl. *United Communist Party of Turkey* e.a. tegen Turkije, par. 25, EHRM 30 januari 1998, nr. 19392/92; *Refah Partisi* tegen Turkije, EHRM 13 februari 2003; *Herri Batasuna en Batasuna* tegen Spanje, EHRM 30 juni 2009, nr. 25803/04 en 25817/04.

⁷⁹ EHRM, ‘*Factsheet political parties and associations*’ (oktober 2022) met verwijzing naar EHRM 9 april 2002, nr. 22723/93 (Yazar, Karataş, Aksoy en de HEP t. Turkije), par. 49; Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 226, p. 9.

⁸⁰ Daarbij speelt het vraagstuk van de vrije meningsuiting van politieke leiders en de begrenzing daarvan, vgl. o.a. *Féret* tegen België, EHRM 16 juli 2009.

⁸¹ Hierbij moet verschil worden gemaakt tussen aanzetten tot – ‘*incitement*’ – hetgeen strafbaar is, en het propageren – ‘*advocating*’ – hetgeen niet strafbaar is.

⁸² EHRM (Grote Kamer), 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (*Refah Partisi* t. Turkije), onder de ‘*general principles*’, par. 102 en 103. Vgl. ten aanzien van verenigingen met een politiek doel het criterium ‘wanneer een daadwerkelijk en ernstig gevaar dreigt voor ontwrichting van de samenleving’: HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, ov. 3.10 (Vereniging Martijn).

van een door de partij beoogd en bepleit samenlevingsmodel dat onverenigbaar is met het model van een democratische samenleving.⁸³

Het EHRM hanteert in het geval van een partijverbod een beperkte '*margin of appreciation*'. Deze is daarentegen ruimer wanneer een inmenging op de vrijheid van vereniging minder vergaand is dan een partijverbod, zoals wettelijke voorschriften over de financiering van politieke partijen.⁸⁴ Wel houdt het EHRM in zijn oordelen rekening met de inrichting van het politieke stelsel in de aangeklaagde staat. Om te kunnen vaststellen in welke mate een dreiging '*sufficiently imminent*' is, pleegt het EHRM te bezien welke mate van invloed een politieke partij heeft of kan gaan verkrijgen in het politieke bestel. Daarvoor kan van belang zijn of het kiesstelsel voorziet in een kiesdrempel en zo ja, hoe hoog die is. Dat kan een indicatie zijn voor de potentiële invloed van een politieke partij en voor de mogelijkheid van die politieke partij om haar standpunten en opvattingen te verwezenlijken. Omdat de kiesstelsels per verdragsstaat verschillen, zal het EHRM de nationale rechter(s) hier enige – maar beperkte – beoordelingsvrijheid ('*margin of appreciation*') laten.

Op grond van deze jurisprudentie kan de Hoge Raad meewegen dat vanwege de lage kiesdrempel in Nederland (de kiesdrempel is gelijk is aan de kiesdeler) de toegang tot de politieke arena voor (aspirant)politieke partijen laagdrempelig is, waardoor zij relatief eenvoudig kunnen deelnemen aan het politieke besluitvormingsproces om vervolgens invloed en aanhang te kunnen verwerven en daarmee al in een vroeg stadium een daadwerkelijk en ernstig gevaar kunnen vormen voor de democratische rechtsstaat. In landen waar een kiesdrempel bestaat van drie of vijf procent of nog hoger, is het minder waarschijnlijk dat een (aspirant)politieke partij in een betrekkelijk korte tijd een vergelijkbaar resultaat boekt.

Kortom, uit uitspraken van het EHRM volgt dat *preventief* ingrijpen bij het optreden van politieke partijen door het opleggen van een partijverbod mogelijk is, maar duidelijk juridische grenzen kent uit het oogpunt van het goed kunnen functioneren van politieke partijen in een democratie. Het bepalen van het juiste moment waarop tijdig kan, mag en ook moet worden ingegrepen met een partijverbod vergt een zorgvuldige afweging. Het uitgangspunt is dat moet worden voorkomen dat de grondbeginselen

⁸³ EHRM (Grote Kamer), 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (Refah Partisi t. Turkije), par. 104.

⁸⁴ *Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde* tegen Frankrijk, EHRM 7 juni 2007, nr. 71251/01. Vgl. voor andersoortige maatregelen ook: *SGP* tegen Nederland, EHRM 10 juli 2012, nr. 58369/10.

van de democratische rechtsstaat worden ondermijnd en dat de gevolgen daarvan onomkeerbaar worden.

9.4 *Gevolgen en effecten*

De *gevolgen* van verbodenverklaring en ontbinding zijn divers. De gevolgen vloeien voor een deel voort uit het van toepassing zijn van artikel 2:20a van het BW. Door ontbinding van een politieke partij komt zij in een toestand van liquidatie te verkeren en na vereffening houdt zij op te bestaan. Anders dan in artikel 23b BW is geregeld, worden de tegoeden niet uitgekeerd aan de leden. Wanneer een politieke partij is verboden verklaard en ontbonden, vervallen de tegoeden aan de staat. Uit artikel 2:20a BW volgt dat een verbodenverklaring als civielrechtelijk gevolg heeft dat een bestuurder van een verboden verklaarde politieke partij, gedurende ten minste drie jaar nadat de verbodenverklaring is opgelegd, geen bestuurder of commissaris van enige politieke partij of rechtspersoon kan zijn of kan worden, tenzij betrokkene naar het oordeel van de Hoge Raad in de gegeven omstandigheden geen ernstig verwijt kan worden gemaakt (artikel 2:20a, eerste lid, BW). Met een bestuurder wordt in dit kader gelijkgesteld degene die het beleid van de politieke partij heeft bepaald of mede heeft bepaald, als ware hij bestuurder.

Daarnaast heeft een verbodenverklaring strafrechtelijke gevolgen. Deelneming aan de voortzetting van werkzaamheden van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard, is een misdrijf (artikel 140, tweede lid, Wetboek van Strafrecht (WvSr)).

Van de politieke groepering die als vereniging bij onherroepelijke uitspraak verboden is verklaard en om die reden ontbonden, wordt voorts de aanduiding van de naam uit het desbetreffende register geschrapt door het centraal stembureau (de artikelen G 1, zevende lid, G 2, zevende lid, G 2a, zevende lid, G 3, zevende lid, Q 6, derde lid, jo. G 1, zevende lid (Eerste Kamer) en Y 2 jo. G 1, zevende lid (EP verkiezing), Kieswet). Het stembureau maakt dit bekend in de Staatscourant. Het schrappen van de naamsaanduiding heeft tot gevolg dat niemand meer onder de desbetreffende naam of een sterk daarop gelijkende naam kan deelnemen aan verkiezingen. Voorts is de groepering per definitie geen partij meer in de zin van deze wet en van artikel 1.1 van de Mediawet

2008,⁸⁵ waarmee ook het recht op financiering en zendtijd verval. Voor het Kamerlidmaatschap (lidmaatschap van een volksvertegenwoordiging) heeft een en ander geen gevolgen. Daarover moeten de kiezers oordelen en niet de rechter.⁸⁶ Wel kan de strafrechter een veroordeelde in bij de wet bepaalde gevallen als bijkomende straf ontzetten uit bepaalde rechten, waaronder – voor zover in dit kader relevant – het bekleden van ambten of bepaalde ambten, het recht tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen te worden verkozen en de uitoefening van bepaalde beroepen (artikel 28 Sr). Ook een volksvertegenwoordiger kan deze straf ten deel vallen, behoudens wegens gedragingen en uitlatingen waarvoor betrokkene immuniteit geniet op grond van artikel 71 Grondwet, artikel 22 Provinciewet of artikel 22 Gemeentewet.

De *effecten* van een partijverbod zijn moeilijk vast te stellen. Van de mogelijkheid tot het verbieden en ontbinden van (politieke) organisaties op grond van artikel 2:20 BW is in Nederland immers zelden gebruik gemaakt. Afgezien van de Nationaal Socialistische Beweging in Nederland (NSB), die in 1944 werd verboden door de regering,⁸⁷ is in de periode tot 1988 een enkele maal een partij verboden verklaard door de rechter: in 1894 de Sociaal Democratische Bond, op basis van de Wet vereniging en vergadering, en in 1953 de Nationaal Europese Sociale Beweging, op basis van het NSB-besluit uit 1944 omdat deze partij een voortzetting van de NSB was. In 1978 kwalificeerde de rechter de in 1971 opgerichte Nederlandse Volksunie (NVU) als een verboden vereniging.⁸⁸ Dat leidde echter niet tot rechtsgevolgen, doordat de rechter de vereniging niet tevens ontbond. De in 1988 gewijzigde wettelijke regeling (artikel 2:20 BW) is tot nu toe éénmaal toegepast op politieke partijen: in 1998 werd de Nationale Volkspartij/CP86 verboden verklaard en ontbonden.⁸⁹

Mede tegen deze achtergrond is de mate waarin de mogelijkheid om een partijverbod op te leggen effectief zal zijn, in de vorm waarin dat thans wordt geregeld, moeilijk te voorspellen. Wanneer een partij verboden wordt verklaard heeft dat tot gevolg dat de partij niet langer haar

⁸⁵ Onder politieke partij in art. 1.1. Mediawet 2008 wordt verstaan: vereniging waarvan de aanduiding op grond van [artikel G 1, Q 6](#) of [Y 10 van de Kieswet](#) is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer of het Europees Parlement.

⁸⁶ Kamerstuk 17 476, nr. 57b, p. 5.

⁸⁷ In het Londense Besluit ontbinding landverraderlijke organisaties, *Stb.* E 102, ingetrokken in 1988. Het betrof hier een zg. wetsbesluit. Dat vormde tevens de basis voor het verbod van nog 30 andere aan de NSB gelieerde organisaties, waaronder de «Nationale Jeugdstorm», de «Weer Afdeling» en de «Germaansche ss der Nederlanden».

⁸⁸ Rechtbank 8 maart 1978, *NJ* 1978, 281 en Hoge Raad 9 maart 1979, *NJ* 1979, 313

⁸⁹ Rechtbank Amsterdam 18 november 1998, *NJ* 1999, 377. Zie over de strategieën in verschillende arena's ter bestrijding van de Centruumpartij en Centrumdemocraten (1980-1998): J. de Vetten, *In de ban van goed en fout*, Amsterdam: Prometheus 2016.

gedachtegoed kan uitdragen en daar ook geen uitvoering aan kan geven. Ook de voorzetting van werkzaamheden van een verboden partij is strafbaar op grond van artikel 140 Sr. Desondanks is het volledig uitbannen van het gedachtegoed niet altijd mogelijk, omdat groeperingen elkaar tegenwoordig makkelijker weten te vinden in antidemocratisch en antirechtsstatelijk denken en gedrag, onder andere door opkomend gebruik van digitale communicatiemiddelen. Dat maakt dat een antidemocratisch en antirechtsstatelijke politieke partij effectiever ontwrichtend te werk kan gaan. Als gevolg daarvan ligt het enerzijds in de rede te veronderstellen dat het effect van een verbod van een dergelijke organisatie groter zal zijn. Anderzijds moet worden onderkend dat juist vanwege de moderne digitale communicatiemiddelen de (oud-)leden of (oud-)deelnemers elkaar makkelijker zullen weten te (her)vinden.

Op deze plaats dient te worden onderstreept dat de hier voorgestelde regeling van het verbieden en ontbinden van een politieke partij voor zowel de grond als de rechtsgang geldt als een *lex specialis* ten opzichte van de *lex generalis* van artikel 2:20 BW. Omdat het partijverbod van de Wpp zich ook kan uitstrekken tot neveninstellingen (die ook rechtspersoonlijkheid kunnen hebben) kan de situatie zich voordoen dat wel een neveninstelling (bijvoorbeeld een jongerenafdeling), een handeling verricht die een gevaar vormt voor de openbare orde in de zin van artikel 2:20 BW, maar niet de politieke partij als zodanig. Een partijverbod op grond van de Wpp is dan niet aan de orde, maar mogelijk wel een verbod ex artikel 2:20 BW.

Hetgeen in deze wet wordt voorgesteld is bedoeld als een verduidelijking en precisering van de voorwaarden waaronder een politieke partij door de rechter kan worden verboden. Het gaat erom te verduidelijken waar de grenzen liggen van de handelingsvrijheid van politieke partijen. Daarmee zijn niet alleen zijzelf gebaat, maar ook de rechter wanneer hij wordt gevraagd om een partijverbod op te leggen.

Omdat het opleggen van een partijverbod een zwaar middel is om de democratische rechtsstaat te beschermen tegen ernstige aantasting, ondermijning of afschaffing is, gelet op de daarbij betrokken belangen, de aard, de positie en het functioneren van politieke partijen van belang dat het middel (het partijverbod) in een evenwichtige verhouding staat tot het beoogde doel (het beschermen van de democratische rechtsstaat). Anders gezegd is hier de vraag van de proportionaliteit aan de orde. In dat verband heeft de Hoge Raad in zijn advies over deze wet in

overweging gegeven om politieke partijen de mogelijkheid te bieden om hun doelstellingen aan te passen onder de voorwaarde dat daar nog geen (begin van) uitvoering aan is gegeven. Zoals elders in deze toelichting (in hoofdstuk 14 van deze toelichting over ingewonnen adviezen en consultatiereacties) is beschreven is die mogelijkheid niet opgenomen, omdat daarmee het opleggen van een partijverbod zou kunnen worden vermeden doordat een politieke partij weliswaar haar doelstellingen aanpast, maar vervolgens op de oude voet doorgaat.

Tevens is van belang dat op deze plaats wordt verwezen naar andere, minder ingrijpende middelen die kunnen worden ingezet wanneer politieke partijen zich schuldig maken aan strafbare feiten of anderszins onrechtmatig handelen. Als lichtere sancties worden hier genoemd de mogelijkheid van bestuurlijke sancties, zoals het intrekken van zendtijd voor politieke partijen op grond van de Mediawet of het opleggen van een bestuurlijke boete bij een overtreding van de Wpp. Daarnaast zijn er strafrechtelijke sancties mogelijk waarbij een politieke partij wordt veroordeeld door de strafrechter. In het geval de politieke partij wordt veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf geeft artikel 107 van deze wet de mogelijkheid aan de strafrechter om als bijkomende straf het tijdelijk stopzetten van subsidie aan de partij op te leggen. Tot slot biedt het civiele recht mogelijkheden om een politieke partij in rechte aan te spreken op basis van een onrechtmatige daad, bijvoorbeeld wanneer sprake is van smaad of belediging. Bij de oplegging van een partijverbod zal de rechter in het kader van de proportionaliteitstoets beoordelen of onder de gegeven omstandigheden met de inzet van een lichter, minder ingrijpend middel had kunnen worden volstaan.

9.5 Hoge Raad en procureur-generaal bij de Hoge Raad

Het verbieden en ontbinden van een politieke partij is een uiterste redmiddel om het politieke proces, de democratische samenleving en het functioneren van de democratische rechtsstaat te beschermen. De beoordeling of een dergelijk middel moet worden toegepast en zo ja, welke vorm daarvoor passend is, betreft een bij uitstek constitutionele taak. Daarnaast is het zowel voor de betrokken politieke partij als voor de samenleving ('het politieke leven') van belang, gelet op de hoge mate van politieke gevoeligheid van de zaak, dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over het voortbestaan van de partij.

Tegen deze achtergrond wordt de bevoegdheid tot het oordelen over het opleggen van een partijverbod opgedragen aan onze hoogste rechterlijke instantie, de Hoge Raad, in eerste en enige aanleg.⁹⁰ De (constitutioneel) vooraanstaande positie van de Hoge Raad blijkt niet alleen uit de bijzondere procedure voor benoeming van de leden van de Hoge Raad, maar ook uit andere taken die de Hoge Raad zijn toebedeeld, bijvoorbeeld het tuchtrechtelijke toezicht op de rechtspraak, dat in hoofdzaak aan de Hoge Raad is opgedragen, en de taak te beslissen over herzieningsverzoeken. De keuze voor de Hoge Raad in eerste en enige aanleg sluit aan bij het advies van de staatscommissie herziening parlementair stelsel (2018), in zoverre deze heeft geadviseerd om de bevoegdheid tot het oordelen over het opleggen van een partijverbod te beleggen bij een rechtsprekende instelling in enige en hoogste instantie, zij het dat de specifiek voorgestelde modaliteit daarvan – een constitutioneel hof – niet goed is in te passen in ons staats- en rechtsbestel.⁹¹ De Hoge Raad is thans, in de gevallen en binnen de grenzen bij de wet bepaald, belast met de cassatie van rechterlijke uitspraken wegens schending van het recht (artikel 118, tweede lid, Grondwet). Op grond van artikel 118, derde lid, Grondwet, kunnen bij wet ook andere taken worden opgedragen aan de Hoge Raad. De bevoegdheid van de Hoge Raad om een politieke partij verboden te verklaren en te ontbinden wordt uitgewerkt in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO). Dit wetsvoorstel voorziet daarom tevens in een aanpassing van de Wet RO. In de Wet RO zijn nog andere taken belegd bij de Hoge Raad, zoals hiervoor genoemd.

De regering kiest ervoor de bevoegdheid tot het verzoeken van een oordeel van de Hoge Raad te beleggen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De procureur-generaal kent als zelfstandig ambt immers een sterke onafhankelijkheidspositie vanwege zijn grondwettelijk gewaarborgde benoeming voor het leven (artikel 117, eerste lid, Grondwet). Volgens artikel 111, tweede lid, Wet RO is de procureur-generaal reeds belast met (a) de vervolging van ambtsmisdrijven en overtredingen begaan door leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen, (b) het nemen van aan de Hoge Raad uit te brengen conclusies in de bij de wet bepaalde gevallen, (c) de instelling van cassatie in het belang der wet en (d) de instelling van vorderingen tot het door de Hoge Raad nemen van beslissingen als bedoeld in hoofdstuk

⁹⁰ Dit laat de eventueel op een opgelegd verbod volgende wens van de betrokken politieke partij tot indiening van een klacht bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onverlet.

⁹¹ Vgl. Hooflijnenbrief constitutionele toetsing, Kamerstukken I 2021/22, 34430 AE.

6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (disciplinaire maatregelen, schorsing en ontslag). Daarnaast is hij belast met de behandeling van klachten ingevolge de zogenoemde ombudsregeling. Volgens artikel 111, vierde lid, Wet RO kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad bij wet ook met andere taken worden belast. Het verzoek door de procureur-generaal tot het opleggen van een partijverbod door de Hoge Raad wordt uitgewerkt in de Wet RO. Dit wetsvoorstel voorziet in een daartoe strekkende aanpassing van de Wet RO.

Tot slot zij opgemerkt dat bij voormelde taakuitoefening door de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad de vaststelling en waardering van feiten een rol zal spelen. Dit onderdeel van de taakuitoefening is hen niet wezensvreemd. Weliswaar maakt het geen onderdeel uit van de cassatierechtspraak, maar wel van onder andere de hiervoor genoemde andere taakuitoefeningen en, voor wat betreft de Hoge Raad, ook van de vaststelling van de eigen bevoegdheid.

Op de keuze voor de Hoge Raad in eerste en enige aanleg wordt nader ingegaan in de paragraaf over de consultatiereacties, met name naar aanleiding van de adviezen van de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, die pleiten voor een behandeling in meerdere (feitelijke) instanties. In de consultatieparagraaf wordt uiteengezet welke bezwaren kleven aan een rechterlijke beoordeling in meerdere instanties en waarom daarvoor niet is gekozen.

9.6 Constitutioneel kader van het partijverbod

Artikel 8 Grondwet beschermt de verenigingsvrijheid. Deze vrijheid kan ingevolge dit artikel bij wet worden beperkt in het belang van de openbare orde. Het begrip 'openbare orde' in deze bepaling is in de grondwetsgeschiedenis niet nader ingevuld. De regering heeft zich op het standpunt gesteld dat het begrip 'zeer ruim' is, maar ook dat de verenigingsvrijheid in ons land in feite bijzonder groot is. Het is aan de wetgever om te bepalen welk gebruik hij van de hem toegekende beperkingsbevoegdheid zal maken, aldus de regering in haar rol als mede-grondwetgever.⁹² Dit wetsvoorstel voorziet in een dergelijke beperkingsgrondslag, ter aanvulling op artikel 2:20 BW, voor de toepassing waarvan politieke partijen zijn uitgezonderd na inwerkingtreding van deze wet.

⁹² *Kamerstukken II 1976/77*, 13 872, 7, p. 32. In dezelfde zin *Kamerstukken I 1986/87*, 17 476, 57b, p. 3-4.

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt in artikel 11 de verenigingsvrijheid.⁹³ Politieke partijen zijn verenigingen in de zin van dit artikel. Artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM verlangt dat bij het kiezen van de wetgevende macht de vrije meningsuiting van de bevolking wordt verzekerd. Volgens het EHRM spelen politieke partijen hierbij een onmisbare rol, hoewel ook (andere) maatschappelijke organisaties daarvoor belangrijk zijn.⁹⁴ Artikel 11 EVRM moet worden gelezen in samenhang met artikel 10 EVRM, dat de vrijheid van meningsuiting beschermt, en artikel 9 EVRM, dat ziet op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Deze grondrechten gelden niet absoluut; de uitoefening ervan kan in zwaarwegende omstandigheden bij wet worden beperkt. Deze wet vormt die wettelijke grondslag. De beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving voor specifiek omschreven doelen. Voor de vrijheid van vereniging, bijvoorbeeld, betreft dit het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden evenals de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Opmerking verdient dat artikel 9 EVRM een kortere lijst beperkingsgronden kent dan de artikelen 10 en 11 EVRM. Zo kent artikel 9 EVRM niet de beperkingsgrond nationale veiligheid. Aangenomen wordt dat er in de praktijk geen fundamenteel verschil bestaat in het bereik van de beperkingsgrondencatalogus van de verschillende artikelen.⁹⁵

De voorwaarden waaronder de voorgestelde verbodenverklaring op grond van deze wet intreedt, voldoen aan de limitatief omschreven doelen van de artikelen 9, 10 en 11 EVRM. De gronden waarnaar wordt verwezen corresponderen met de in die artikelen opgenomen toegelaten doelen: de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

⁹³ In het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten zijn met het EVRM vergelijkbare grondrechten opgenomen. Zo kent het verdrag in artikel 22 een vergelijkbare bescherming van de verenigingsvrijheid met een vergelijkbare beperkingssystematiek als artikel 11, tweede lid, EVRM. In deze paragraaf wordt kortheidshalve verwezen naar de EVRM-bepalingen.

⁹⁴ Vgl. J.H. Gerards, Van Bockel, Haeck e.a. (red.), *SDU commentaar EVRM 2020, Deel I: materiële rechten*, C.3 Vrijheid van vereniging (auteurs J.L.W. Broeksteeg en F. Dorssement), pp. 1292-1301 (p. 1293); *Joint Guidelines on Freedom of Association by the Venice Commission and OSCE/ODHIR (CDL(2014)059*, par. 248–262, december 2014.

⁹⁵ Zie: P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 759.

In algemene zin geldt dat de samenleving en de overheid de afgelopen jaren in toenemende mate worden geconfronteerd met anti-institutioneel en ondermijnend gedrag. Extremisme kan ook op een niet-gewelddadige manier bedreigend zijn voor Nederland, wanneer die langzaam maar zeker de democratische rechtsorde aantast. Indien dergelijke handelingen en/of gedachten die daaraan ten grondslag liggen hun weg vinden in de doelstelling(en) en/of werkzaamheden van een politieke partij, vormt deze een daadwerkelijke en reële bedreiging voor de democratische rechtsstaat.⁹⁶ Juist zo'n partij heeft namelijk de middelen om genoemd handelen en gedachtegoed ook om te zetten in acties en mensen hier actief voor te verenigen en mobiliseren. De inzet van artikel 2:20 BW is in die context tot op heden zeer uitzonderlijk en de implicaties van een verbodenverklaring blijken onvoldoende duidelijk. Onduidelijkheid bestaat over de gevolgen van de verbodenverklaring, met name voor de periode waarin deze nog niet definitief is geworden, en over de specifieke betekenis ervan in het licht van de rol en positie van politieke partijen. De specificatie en verduidelijking zijn naar het oordeel van de regering dan ook nuttige en noodzakelijke aanvullingen op het bestaande instrumentarium.⁹⁷ De rechter zal in ieder individueel geval moeten beoordelen of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Illustratief voor de toetsing aan het noodzakelijkheidsvereiste is hetgeen advocaat-generaal Timmerman hierover opmerkte in zijn conclusie bij het verzoek tot ontbinding van de Vereniging Martijn:⁹⁸

'Onder het EVRM is er weinig ruimte voor beperking van de deelneming aan het maatschappelijke debat [...] dat langs een democratische weg plaatsvindt.⁹⁹ Toch kunnen ook deze uitingen ontoelaatbaar zijn indien daarbij wordt opgeroepen tot het gebruik van geweld tegen een deel van de bevolking of op een andere wijze de verwerping van democratische beginselen wordt gepromoveerd.'
100

De inhoudelijke normering van het grondwettelijk openbare orde-begrip, zoals opgenomen in het voorstel, sluit aan bij de beperkingsgronden zoals opgenomen in artikel 11 EVRM. De gronden die worden genoemd in het

⁹⁶ Het AIVD jaarverslag 2021 zegt hierover: "Als rechts-extremistische ideeën breder worden omarmd, dreigt dat de democratische rechtsorde te ondermijnen."

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 29 614, 108.

⁹⁸ PHR 13 december 2013, ECLI:NL:PHR:2013:2379, o. 3.14.

⁹⁹ J. Vande Lanotte, Y. Haeck, *Handboek EVRM, Deel 2 Artikelsgewijze Commentaar Volume II*, 2004, p. 986; 1039-1040.

¹⁰⁰ EHRM 2 oktober 2001, nrs. 29221/95 en 29225/95 (*Stankov e.a./Bulgarije*), par. 88 en 90.

voorstel komen (deels) ook terug in de jurisprudentie van het EHRM.¹⁰¹ De genoemde gronden zijn van dien aard, dat een partijverbod passend en proportioneel is. Het gaat hierbij om een partij die door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, waaronder in elk geval worden begrepen: periodieke, vrije en geheime verkiezingen, democratische besluitvorming, grondrechten, scheiding van machten en onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. In de artikelsgewijze toelichting worden deze grondbeginselen verduidelijkt.

De mogelijkheid om een partijverbod op te leggen vormt een geschikte en effectieve maatregel om voortzetting van de werkzaamheden van een verboden verklaarde partij, door middel van een nieuw op te richten rechtspersoon of politieke partij, te voorkomen. De gedragingen die een grondslag kunnen vormen voor een dergelijke verbodenverklaring zijn van dien aard dat niet kan worden volstaan met het enkel strafrechtelijk vervolgen van personen die deel uitmaken van een dergelijke politieke partij, voor zover vervolging niet afstuit op de parlementaire immuniteit van hetgeen tijdens de parlementaire beraadslaging wordt gewisseld (artikel 71 Grondwet; analoog daaraan artikel 22 Gemeentewet en artikel 22 Provinciewet). De betrokken handelingen zullen niet in alle gevallen strafbaar zijn én de werkzaamheden van de partij zouden dan kunnen worden voortgezet. De democratische rechtsstaat moet zich in uiterste gevallen kunnen verweren door de partij ook daadwerkelijk uit het rechtsverkeer te verwijderen om het voortduren of verwezenlijken van doelstellingen en werkzaamheden die in strijd komen met de beginselen van de democratische rechtsstaat te voorkomen. Dat het uiteindelijk de procureur-generaal bij de Hoge Raad is die een verzoek tot het verbieden en ontbinden van een politieke partij indient bij de Hoge Raad, en deze laatste de strijd met een of meer beginselen van de democratische rechtsstaat beoordeelt en zo nodig vaststelt en de partij aldus verboden verklaart en ontbindt, vormt daarbij een belangrijke rechtsstatelijke correctiefactor, ook op de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel.

Met de keuze voor een beoordeling door de procureur-generaal als verzoekende partij en de beoordeling van het verzoek door de Hoge Raad wordt ruimhartig voldaan aan het vereiste van een effectief rechtsmiddel zoals bedoeld in artikel 13 EVRM. Bij de beoordeling van het opleggen van

¹⁰¹ P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 822 e.v.

een partijverbod is geen sprake van het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen – het gaat immers om politieke rechten – of het bepalen van de gegrondheid van een tegen de partij ingestelde vervolging in de zin van artikel 6 EVRM (het recht op een eerlijk proces).¹⁰² Dit is anders indien ook het eigendomsrecht in het geding is als gevolg van de vermogensrechtelijke gevolgen van een ontbinding.¹⁰³ Niettemin ligt het in de rede dat bij het opleggen van beperkingen, waaronder het partijverbod, zoveel mogelijk aansluiting wordt gevonden bij de vereisten van het recht op een eerlijk proces, gelet op het belang van politieke partijen als 'vitale instrumenten' van de vrijheid van vereniging voor het democratische proces.¹⁰⁴ Bij die aansluiting wordt in elk geval gedacht aan de beoordeling van de kwestie door een onpartijdige en onafhankelijke rechter, in elk geval in laatste instantie. Ook hieraan wordt voldaan met de keuze voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Hoge Raad in eerste en enige aanleg. Daarmee wordt voorts tegemoetgekomen aan de vergelijkbare en andere eisen die worden gesteld aan het recht op een eerlijk proces zoals bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Grondwet. Daarvoor geldt niet de hiervoor genoemde beperking wat betreft de geschillen waarop artikel 6 EVRM betrekking heeft.¹⁰⁵

10. Verhouding Wpp tot het hoger recht

10.1 Algemeen

Politieke partijen vervullen een cruciale publieke functie in de democratische rechtsstaat doordat zij de brug vormen tussen politieke besluitvorming en burgers. Politieke partijen verwoorden wensen en opvattingen die in de maatschappij leven. Daarnaast rekruteren en selecteren ze mensen voor politieke functies. Daarmee faciliteren politieke partijen het uitoefenen van het actieve en passieve kiesrecht, zoals dit onder andere in artikel 4 van de Grondwet is neergelegd.

Hiervoor is reeds opgemerkt dat grote terughoudendheid past bij het reguleren van politieke partijen vanwege hun positie en hun betekenis in het democratisch besluitvormingsproces. Daarom verdient de vrijheid om naar eigen inzicht deel te nemen aan het politieke debat een hoge mate van bescherming, omdat een gezonde democratie is gebaat bij een

¹⁰² Zie wat betreft artikel 6 EVRM: EHRM 14 december 2010, HADEP en Demir t. Turkije, nr. 28003/03, par. 87.

¹⁰³ Zie eveneens EHRM Hadep en Demir (o.c.), par. 87.

¹⁰⁴ Guidelines on political party regulation second edition, Venice Commission, CDL-AD(2020)032, punt 53.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34517, p. 4

veelheid aan opvattingen en een vrij debat daarover. Dat geldt eveneens voor opvattingen die door gedeelten van de samenleving als onwenselijk worden gezien. De positie van politieke partijen wordt dan ook gewaarborgd door fundamentele rechten van burgers zoals de vrijheid van vereniging, vrijheid van (politieke) meningsuiting en de vrije uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht.

De Wet op de politieke partijen (Wpp) omvat verschillende onderwerpen. Zij bevat bijvoorbeeld regels over de subsidiëring van politieke partijen, over het inzichtelijk maken van geldstromen en over de te betrachten openheid over de inrichting van de besluitvorming binnen de partij (transparantie). In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe de in deze wet vervatte regels zich verhouden tot het hoger recht: verdragen zoals het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR), het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), het Unierecht en de Grondwet.

10.2 Vrijheid van vereniging

Politieke partijen worden in deze wet omschreven als politieke verenigingen waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan bij de laatstgehouden verkiezing boven een lijst als bedoeld in H 3 van de Kieswet heeft gestaan waaraan ten minste één zetel is toegewezen. Dat er bij de laatstgehouden verkiezing een of meer zetels zijn toegewezen aan een lijst waarboven de aanduiding van een politieke vereniging stond, is hét kenmerkende verschil tussen een politieke partij in de zin van deze wet en een politieke vereniging. Alle politieke partijen zijn politieke verenigingen. Maar niet alle politieke verenigingen zijn politieke partijen in de zin van deze wet. Elke politieke vereniging heeft tot doel deel te nemen aan de democratische besluitvorming. Daarvoor is de vrijheid van vereniging van cruciaal belang. Die vrijheid wordt gewaarborgd door artikel 22 van het IVBPR, artikel 11 van het EVRM en artikel 8 van de Grondwet.

De wet schrijft niet voor hoe politieke verenigingen intern georganiseerd moeten zijn. Dat blijft ook onder de Wpp een interne aangelegenheid. Gelet op de functie die politieke verenigingen binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat vervullen vindt de regering het echter wel belangrijk dat leden, kiezers en geïnteresseerden inzicht kunnen krijgen in de wijze waarop politieke verenigingen en belangrijke interne processen zijn georganiseerd. Zie hierover hoofdstuk 4 van deze

toelichting. Deze transparantieverplichting beperkt verenigingen echter geenszins.

Daarnaast bevat deze wet ook een bepaling die het mogelijk maakt om politieke partijen te verbieden. Zoals in paragraaf 9.6 is beschreven betekent dit een inmenging door de overheid in het recht op vrijheid van vereniging. Die inmenging moet gerechtvaardigd zijn. Zowel artikel 22 IVBPR, artikel 11 EVRM als artikel 8 Grondwet bieden de overheid ruimte om de uitoefening van de verenigingsvrijheid onder zwaarwegende omstandigheden bij wet te beperken. Deze wet biedt daarvoor een grondslag.

Voor het EVRM geldt de eis dat de wet, waarin de beperking is opgenomen, kenbaar en voorzienbaar is en tevens geschikt en noodzakelijk is om het gestelde doel van de beperking te realiseren. De Grondwet vereist daarvoor een formele wet, die tot stand is gebracht door regering en Staten-Generaal. Het EVRM vereist voorts dat de beperking noodzakelijk is (in de zin van een dringende maatschappelijke noodzaak) in een democratische samenleving voor specifiek omschreven doelen. Voor de vrijheid van vereniging betreft dit het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden evenals de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De rechter zal in ieder individueel geval moeten beoordelen of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Zoals in hoofdstuk 9 is toegelicht, is het partijverbod bedoeld om de rechtsstaat weerbaar te maken tegen politieke partijen die zich richten op het afschaffen van de (grondbeginselen) van de democratische rechtsstaat. Dit doel is verenigbaar met beperkingsgronden bij het recht op vrijheid van vereniging. Het valt onder het "belang van de openbare orde" als genoemd in de Grondwet, want daarmee is juist beoogd een beperking van het verenigingsrecht mogelijk te maken in gevallen wanneer de bescherming van de fundamentele van de democratische rechtsstaat daarmee is gediend. Ook het IVBPR kent "openbare orde" als grond om het verenigingsrecht rechtmatig in te perken en onder het EVRM valt het genoemde doel onder de bescherming van "de openbare veiligheid".

Gelet op de bijzonder positie die politieke partijen innemen in de democratisch besluitvorming heeft het Europees Hof voor de Rechten van

de Mens (EHRM) aanvullende en verzwaarde eisen gesteld aan het verbieden van politieke partijen. Daarop is in hoofdstuk 9 van deze toelichting afzonderlijk ingegaan.

De ruimte die bestaat om de vrijheid van vereniging te beperken op grond van artikel 11 EVRM wordt ook ingekleurd door artikel 17 EVRM. Dit artikel, getiteld «verbod van misbruik van recht», bepaalt dat de rechten en vrijheden onder het EVRM niet zo mogen worden uitgelegd als zouden zij een recht inhouden activiteiten aan de dag te leggen met als doel diezelfde rechten of vrijheden teniet te doen.¹⁰⁶ Artikel 17 reflecteert daarmee de weerbaarheid van de democratie. Het EHRM neemt bijvoorbeeld aan dat in de toetsing van de noodzaak van een maatregel tegen xenofobe uitingen («*hate speech*») rekening moet worden gehouden met artikel 17 of zelfs dat dergelijke uitingen buiten de bescherming van het EVRM vallen. Dit leidt ertoe dat meer ruimte bestaat voor het inperken van deze uitingen. Ook bij religieus gemotiveerd extremisme speelt deze weerbare democratie-gedachte een rol in de jurisprudentie van het Hof. De vrijheid van vereniging mag niet worden benut om aan te zetten tot geweld of tot de verwerping van democratische principes.

10.2 Vrijheid van meningsuiting

Naast de verenigingsvrijheid is voor politieke verenigingen de vrijheid van meningsuiting van eminent belang. Immers, het uitdragen van het gedachtegoed van een politieke vereniging, haar standpunten en opvattingen zijn wezenlijk voor het politieke debat en evenzeer om aan (potentiële) kiezers duidelijk te maken waar de politieke vereniging voor staat.

Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen wat vertegenwoordigers namens hun fractie te berde brengen in een vergadering van het parlement en hetgeen zij daarbuiten communiceren in de media en bij publieke optredens. Voor hetgeen wordt gezegd en verklaard in de parlementaire vergadering geldt de Grondwettelijk verankerde parlementaire onschendbaarheid. Behoudens ingrijpen en correctie door de Voorzitter(s) van de Kamer(s) ter handhaving van de orde van het debat kan een volksvertegenwoordiger niet strafrechtelijk

¹⁰⁶ Artikel 17 EHRM luidt: Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon een recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten met als doel de rechten of vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld teniet te doen of deze verdergaand te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.

(of anderszins) worden aangesproken op hetgeen hij of zij heeft gezegd of verklaard in de parlementaire vergadering (vgl. artikel 71 van de Grondwet). Dit alles dient een vrije en onbelemmerde gedachtewisseling te waarborgen.

Buiten de parlementaire vergadering kan een volksvertegenwoordiger of kunnen voorlieden van een politieke vereniging wel worden aangesproken op hetgeen zij hebben gezegd. Ook voor hen geldt de vrijheid van meningsuiting, maar ook dat die meningsuitingen worden beschermd voor zover ze wettelijk toelaatbaar zijn. Belediging of discriminatie die (straf)rechtelijk is verboden kan leiden tot vervolging en veroordeling.

De vrijheid van meningsuiting wordt beschermd door artikel 10 EVRM, artikel 19 IVBPR en artikel 7 Grondwet. Voor de beperking van dit recht geldt vrijwel het geheel dat hierover is geschreven bij de vrijheid van vereniging. Specifiek is voor de vrijheid van meningsuiting van belang dat niet alleen gangbare en algemeen aanvaarde uitingen worden beschermd, maar juist ook meningen die kunnen choqueren, die tegendraads zijn of die ontregelend kunnen zijn.

In zijn uitspraken maakt het EHRM voor politieke voorlieden in zoverre een uitzondering dat hun recht op vrijheid van meningsuiting bijzondere bescherming toekomt omdat zij een belangrijke positie innemen in de informatievoorziening over politieke standpunten in het publieke debat en hun woorden gewoonlijk meer gewicht in de schaal leggen dan opvattingen en uitlatingen van willekeurige burgers. Daar staat tegenover dat het EHRM van politieke voorlieden een bijzondere verantwoordelijkheid vereist in de keuze van hun woorden, aangezien zij in zekere zin een voorbeeldfunctie hebben en zich daarmee bewust moeten zijn dat hun woorden meer gewicht en uitwerking (kunnen) hebben dan meningen en uitlatingen van anderen.

Voor deze wet is van belang in welke mate uitlatingen of opvattingen van vertegenwoordigers of voorlieden kunnen worden toegerekend aan de politieke partij waarvan zij deel uitmaken. Individuele uitlatingen kunnen op individuele basis worden behandeld als 'gewone' uitingsdelicten. Echter, wanneer die uitlatingen worden gedaan met instemming (vooraf of achteraf) en goedkeuring van de betreffende partij zijn die uitlatingen (en ook handelingen) toerekenbaar aan de partij en kan zij daarop ook (als zodanig) worden aangesproken. Dat kan in een strafprocedure zijn, een civiele actie, maar ook in de vorm van een partijverbod op grond van

artikel 108 van deze wet, wanneer aan de overige gestelde voorwaarden is voldaan.

10.3 Recht op vrije en eerlijke verkiezingen

Het recht op vrije, eerlijke, periodieke en geheime verkiezingen is gewaarborgd in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 25, onder b, IVBPR en artikel 4 Grondwet. Het IVBPR en het EVRM kennen geen beperkingsgronden bij het recht op vrije en eerlijke verkiezingen. De Grondwet formuleert het sober als het recht van een ieder om gelijkelijk de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen en tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Met dat laatste wordt bedoeld op zaken als de kiesgerechtigde leeftijd, nationaliteit en de mogelijkheid tot ontzetting uit het kiesrecht als bijkomende straf bij veroordeling voor een aantal met name genoemde misdrijven.

Voor deze wet is het recht op vrije en eerlijke verkiezingen, dan wel de uitoefening van het passief of actief kiesrecht in zoverre van belang dat politieke verenigingen de uitoefening van dit recht faciliteren. De uitwerking van het actief en passief kiesrecht is tot in detail uitgewerkt in de Kieswet. Voor het passief kiesrecht is van belang dat kandidaten voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan gewoonlijk staan vermeld op kandidatenlijsten die worden opgesteld door (representanten van) politieke verenigingen. In dit verband is relevant dat deze wet transparantie-eisen stelt aan politieke verenigingen wat betreft de procedure voor de kandidaatstelling voor verkiezingen. Dat vormt geen beperking van het passief kiesrecht, maar is wel bevorderlijk voor de onafhankelijkheid en vrijheid van keuze van (potentiële) kiezers.

Voor het actief kiesrecht is van belang dat politieke verenigingen gewoonlijk in campagnetijd, maar ook tussentijds, de aandacht vragen van stemgerechtigden voor hun opvattingen en standpunten. Daartoe worden ook vaak politieke advertenties gebruikt. Deze wet regelt dat politieke partijen openheid van zaken geven over de opzet van en de wijze waarop deze politieke advertenties tot stand komen. In dat licht is ook van belang dat politieke partijen inzicht verschaffen in (de herkomst van) hun inkomsten. Deze wet voorziet daarin in de vorm van transparantieverplichtingen, die niet alleen (potentiële) kiezers duidelijkheid beogen te bieden over de hoogte en de herkomst van

financiële middelen van een politieke partij, maar ook een gelijk speelveld pogen te creëren voor politieke partijen.

10.4 Recht op eigendom en het vrij verkeer van kapitaal

Het recht op eigendom is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het recht op eigendom omvat niet alleen het recht om eigendom te bezitten. Het omvat mede het recht om dit eigendom te verkrijgen, te gebruiken of te vermaken. De huidige Wet financiering politieke partijen (Wfpp) bevat al beperkingen ten aanzien van het recht op eigendom en soortgelijke beperkingen komen ook voor in het onderhavige voorstel van wet. Zo is in artikel 38 van deze wet bepaald dat een politieke partij een bijdrage van een vereniging of stichting, niet zijnde een neveninstelling, (ter waarde) van €1.000,- of meer alleen mag houden als de gever inzicht geeft in de herkomst van dat geld. Wordt dit inzicht niet geboden, dan moet de politieke partij het geldbedrag terugstorten aan de gever. Dat is een inmenging in het recht op eigendom, want het betekent dat politieke partijen niet zondermeer de bijdragen mogen houden die zij ontvangen. Het recht op eigendom heeft echter geen absolute gelding. Het kan worden beperkt. Op grond van artikel 1 bij het Eerste Protocol bij het EVRM kan eigendom worden ontnomen op grond van het algemeen belang. In de volgende alinea wordt hier nader op ingegaan. Het recht op eigendom is ook van belang voor de regeling in artikel 108, vierde lid, die bepaalt dat bij ontbinding van een politieke partij het batig saldo van het vermogen niet wordt uitgekeerd aan de leden, maar aan de staat. Dat is op één lijn te stellen met het confisqueren van eigendom, die wordt gerechtvaardigd door het algemeen belang. Wanneer een politieke partij is verboden verklaard en ontbonden zou de uitkering van tegoeden aan de leden (kunnen) worden opgevat als vergoeding voor verzachting van het feit dat de partij is verboden op de gronden die deze wet daarvoor noemt. Daarmee wordt een verkeerd signaal afgegeven omdat de verbodenverklaring berust op feiten of handelingen waarvan de rechter heeft vastgesteld dat die een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat.

Het recht op vrij verkeer van kapitaal is neergelegd in de artikelen 63 tot en met 68 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Op grond van artikel 63, eerste lid, VWEU is het niet toegestaan om het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen

lidstaten en derde landen te beperken. Het in artikelen 40 en 60 van deze wet neergelegde bijdragenmaximum voor niet-Nederlandse donateurs, beperkt de vrijheid van kapitaal. Dit is toegestaan. Het is een maatregel in de zin van artikel 65, eerste lid, onder b, VWEU; een nationale maatregel om de openbare orde te beschermen. Dat is tevens een algemeen belang. Zoals bij de totstandkoming van artikel 23a van de Wfpp al eens is gememoreerd¹⁰⁷ zijn in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) diverse dwingende redenen van algemeen belang aanvaard. Gelet op de doelstellingen die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken, kunnen politieke partijen grote invloed uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat. Gelet daarop vindt het HvJEU het te rechtvaardigen dat er eisen worden gesteld aan de transparantie van de financiering aan bepaalde maatschappelijke organisaties, waaronder politieke partijen.¹⁰⁸ Daarbij geldt voor de betrokken nationale regeling het vereiste dat, wil zij gerechtvaardigd zijn, de beperking geschikt en noodzakelijk moet zijn om dat doel te bereiken en ook niet verder moet gaan dan strikt noodzakelijk is om het doel te bereiken,¹⁰⁹ naast de eisen van evenredigheid en coherentie.¹¹⁰

Externe financiering van Nederlandse politieke partijen is niet zonder risico. Daar is in het verleden ook door de commissie-Veling en de Staatscommissie-Remkes op gewezen.¹¹¹ Een gevaar dat is verbonden aan financiering van politieke partijen is in het algemeen dat bijdragen mogelijkwerwijs worden gedaan met de wens of verwachting dat de gever via de partij invloed verkrijgt op te nemen overheidsbeslissingen, en zo kan proberen die beslissingen voor hem of haar gunstig te doen uitvallen. In het bijzonder buitenlandse bijdragen kunnen daarmee inbreuk maken op het vrije en onafhankelijke karakter van de Nederlandse verkiezingen en/of op het proces van politieke wilsvorming. Dat zou leiden tot ongewenste beïnvloeding van processen die essentieel zijn voor het functioneren van de Nederlandse democratie. Daarom heeft de regering ervoor gekozen dat politieke partijen maximaal € 250,- mogen ontvangen van niet-Nederlandse donateurs.

10.5 Recht op privacy

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35657, nr. 3, p. 11-13.

¹⁰⁸ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, ro. 80.

¹⁰⁹ HvJEG 4 juni 2002, C-367/98, Commissie/Portugal, ECLI:EU:C:2002:326, ro. 49.

¹¹⁰ HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, SEGRO en Horvath, ro. 41-42.

¹¹¹ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag, 2018), p. 50-51. Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken, p. 239.

Het recht op privéleven is neergelegd in artikel 8 EVRM, artikel 7 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 10, eerste lid, Grondwet. Verwant aan het recht op privéleven is het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit recht is neergelegd in artikel 10, tweede en derde lid, Grondwet, artikel 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en nader uitgewerkt in de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). In deze wet is een aantal bepalingen uit de huidige Wfpp overgenomen die aan deze rechten raken. Het betreft onder meer de artikelen 35, 43, 77, 78, 81 en 84 die respectievelijk zijn geïnspireerd op de artikelen 21, 25, 28, 28a, 30, 29 en 32 van de Wfpp.

Door het opnemen in de administratie van een politieke partij van de naam en het adres van de uiteindelijk belanghebbende en het opnemen van een weergave van die gegevens in een financieel verslag van een politieke partij dat aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt verstrekt, is sprake van het verwerken van persoonsgegevens in de zin van de AVG.

Omdat een natuurlijke persoon doorgaans alleen een bijdrage zal geven aan een politieke partij waarvan de opvattingen corresponderen met de zijne, is bovendien sprake van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG. Het verwerken van persoonsgegevens waaruit politieke opvattingen blijken is verboden, tenzij sprake is van een van de in artikel 9, tweede lid, van de verordening genoemde uitzonderingen op het verbod. Eén van die uitzonderingen is dat de verwerking noodzakelijk is op grond van het nationaal recht om redenen van zwaarwegend algemeen belang, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene (artikel 9, tweede lid, onder g, AVG).

Een verplichte openbaarmaking van persoonsgegevens moet in beginsel worden beschouwd als een beperking op het recht op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen.¹¹² zoals hiervoor is opgemerkt betreft, het gevoelige ofwel bijzondere persoonsgegevens, omdat uit de verwerking van de gegevens over een bijdrage aan een politieke partij in principe de politieke opvattingen van

¹¹² Zie bijv. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, ro. 121 t/m 128 en 133.

de gever (kan) blijken. Een beperking op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens moet, wil zij gerechtvaardigd zijn, voldoen aan de eisen van artikel 10, eerste lid, Grondwet, artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 Handvest van de grondrechten van de EU. Dat betekent dat niet alleen moet worden voorzien in een wettelijke basis, maar ook in een toereikende motivering waaruit de noodzaak van de beoogde maatregel blijkt, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De noodzaak voor de verwerking van persoonsgegevens bestaat uit het belang van de kenbaarheid van de financiële relaties tussen een rechtspersoon of een natuurlijk persoon en een politieke partij. Daarvoor geldt een drietal redenen. Op de eerste plaats maakt dit inzichtelijk hoe politieke partijen hun inkomsten genereren, zodat eventueel daaruit voortkomende beïnvloeding van politieke besluiten kan worden voorkomen. Op de tweede plaats is transparantie noodzakelijk, teneinde verschillende belanghebbenden, zoals (potentiële) leden, donateurs, de volksvertegenwoordiging en een breder publiek inzage te geven in de mate van financiering van politieke partijen die een essentiële functie uitoefenen binnen het stelsel van de representatieve democratie. Dat is een dwingende reden van algemeen belang. En tot slot beschermt de transparantie over de herkomst van de bijdragen belangen van betrokkenen bij de politieke partijen zoals leden en donateurs. Zij verkrijgen inzicht in de mate van invloed die van buitenaf op een partij kan worden uitgeoefend en kunnen daarover het gesprek aangaan met het bestuur van de partij. Naar aanleiding van de vraag van de Autoriteit Persoonsgegevens of voldoende grondslag bestaat voor de verplichte verstrekking van persoonsgegevens door politieke partijen aan de Nederlandse Autoriteit politieke partijen is in het wetsvoorstel een expliciete grondslag opgenomen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door politieke partijen en hun neveninstellingen.¹¹³

De regering acht de voorgestelde maatregelen noodzakelijk – en daarmee gerechtvaardigd – om te waarborgen dat het democratisch proces goed functioneert, niet wordt ondermijnd en dat kiezers daadwerkelijke een vrije keuze kunnen maken voor een politieke partij. Het EHRM en het HvJ

¹¹³ T.b.v. landelijke politieke partijen in artikel 51. Ten behoeve van decentrale politieke partijen in artikel 67 van het voorstel van wet.

EU hebben dergelijke belangen als legitieme doelen en dwingende redenen van algemeen belang erkend.¹¹⁴

11. Gevolgen wetsvoorstel

11.1 Gevolgen voor landelijke politieke partijen en neveninstellingen

Het wetsvoorstel richt zich op politieke partijen en hun neveninstellingen. De Wpp maakt hierbij een duidelijk onderscheid tussen landelijke politieke partijen enerzijds, en decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen van politieke partijen anderzijds.

Veel verplichtingen die aan landelijke politieke partijen en neveninstellingen worden opgelegd zijn niet nieuw. Op grond van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) zijn landelijke politieke partijen nu reeds verplicht een administratie bij te houden met daarin o.a. ontvangen subsidies, ontvangen bijdragen, overige inkomsten, de vermogenspositie en schulden. Ook wordt van politieke partijen verwacht dat zij de verplichtingen nakomen zoals opgenomen in hoofdstuk 5 van deze wet als zij bijdragen ontvangen. Hieraan zijn administratieve en financiële lasten verbonden. De exacte hoogte hiervan is moeilijk op generieke wijze vast te stellen, omdat landelijke politieke partijen sterk variëren in grootte, werkwijze en (de aard van) hun inkomsten. Het eigen beleid van een politieke partij omtrent bijdragen is medebepalend voor de hoeveelheid administratieve lasten. Een voorbeeld: indien een politieke partij weigert bijdragen boven de €10.000 te ontvangen, zijn er ook geen administratieve lasten in het kader van de meldplicht substantiële bijdragen. Hetzelfde geldt voor de (financiële) kosten die landelijke politieke partijen en neveninstellingen moeten maken voor de jaarlijks verplichte accountantscontrole. De kosten voor een accountantscontrole variëren afhankelijk van de grootte van de administratie die een accountant dient te controleren. Daartegenover staat dat landelijke politieke partijen recht hebben op subsidie, en dat politieke jongerenorganisaties, politiek-wetenschappelijk instituten en instellingen voor buitenlandse activiteiten recht hebben op subsidie via de politieke partij.

¹¹⁴ EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, onder verwijzing naar de opinies en richtlijnen van de Venetiëcommissie (zie ro. 3 van dit advies). HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, ro 78 en 79.

Hoewel discussie hierover continu plaatsvindt is recent een balans tussen enerzijds de administratieve en financiële lasten voor landelijke politieke partijen en anderzijds de baten van het ontvangen van subsidie gevonden bij de totstandkoming van de Evaluatiewet Wfpp. Die balans is in dit voorstel van wet overgenomen ten aanzien van decentrale politieke partijen.

In aanvulling op de eisen uit de Wfpp, voegt de Wpp voor landelijke partijen enkele administratieve lasten toe. Ten eerste introduceert deze wet transparantieregels omtrent de interne organisatie. Politieke partijen worden verplicht op hun website kenbaar te maken hoe zij verschillende interne besluitvormingsprocedures hebben ingericht. In de praktijk is dit bij veel politieke partijen al staande praktijk. Zo publiceren de meeste politieke partijen online hun statuten. Mochten de statuten niet in lijn zijn met de transparantieplichtingen in de Wpp, of mochten ze niet online beschikbaar zijn, dan vereist dat administratieve handelingen van een politieke partij. Dit zijn echter beperkte en eenmalige administratieve handelingen, zonder financiële gevolgen. Daartegenover staat dat deze wettelijke verplichting waarborgt dat burgers en leden van een politieke partij zich kunnen informeren over hoe politieke partijen belangrijke posities binnen hun vereniging invullen. De regering acht deze verplichting daarom proportioneel.

De tweede nieuwe verplichting voor landelijke politieke partijen ziet op het aanleveren van informatie over de wijze waarop zij adverteren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verplichtingen die doorlopend gelden en aanvullende verplichtingen die gelden rondom de Tweede Kamerverkiezingen. Daarmee worden doorlopend ongeveer 20 politieke partijen geconfronteerd met deze transparantieplichtingen. Rondom de Tweede Kamerverkiezingen wordt dit tijdelijk uitgebreid tot in totaal ongeveer 35 politieke partijen. Aanvullend worden dus 15 politieke partijen in aanloop naar de verkiezingen geconfronteerd met deze regels.

De verplichting behelst het aanleveren van een kopie van de advertentie, enkele gegevens over de advertentie (meta-data) en een jaarlijks overzicht over de uitgaven aan advertenties. Dit is een toename van de administratieve lasten voor politieke partijen. Vooral in campagnetijd verspreiden politieke partijen een groot aantal advertenties via verschillende media. Ook hier bestaan grote verschillen per politieke partij, afhankelijk van de campagnestrategie en het beschikbare budget.

Rondom de Tweede Kamerverkiezing in 2021 heeft de Universiteit van Amsterdam een onafhankelijk dashboard ingericht voor politieke advertenties. Dit dashboard combineerde advertenties uit de advertentiebibliotheken van Facebook (nu Meta), Google en Snapchat met dat van partnerorganisatie WhoTargetsMe.¹¹⁵ Hierbij is dus alleen gekeken naar digitale advertenties die via deze online platformen verspreid zijn. De onderzoekers zijn tegen verschillende problemen aangelopen bij bijvoorbeeld het identificeren van het aantal unieke advertenties. Hierdoor kan het zijn dat identieke advertenties verschillende identificatienummers krijgen, waardoor niet in te zien is dat het om exact dezelfde advertentie gaat. Het precies kwantificeren van aantallen advertenties wordt daarmee bemoeilijkt. Tegelijkertijd is wel inzichtelijk te maken dat de aantallen sterk uiteen lopen per partij. Er zijn politieke partijen die niet (digitaal) adverteren en partijen die bijna 2000 advertenties plaatsen in aanloop naar de verkiezingen, kijkend naar het dashboard. De hoeveelheid advertenties hangt ook samen met het budget van een politieke partij. Hoe groter het budget, des te meer geplaatste advertenties. Ook is uit het dashboard op te maken dat het aantal advertenties toeneemt in aanloop naar de dag van de stemming.¹¹⁶

De lasten van deze transparantieplichtingen zullen dus verschillen per partij en per periode, omdat deze afhankelijk zijn van het aantal advertenties dat een politieke partij plaatst. Per advertentie zal er verschil zijn in tijd die het kost om dit aan te leveren voor de databank bij de toezichthouder. Aanvullende informatie moet bijvoorbeeld worden gegeven wanneer gebruik is gemaakt van microtargeting, wat zorgt voor een extra tijdsinspanning. Naar verwachting zal het aanleveren van de gegevens bij de databank niet langer dan vijf minuten per advertentie duren. Een aantal maatregelen worden genomen om de last die hiermee gepaard gaat te beperken. Zo worden de opgelegde transparantieplichtingen ook in samenhang gezien met het wetgevende Europese traject rondom politieke reclame. Door aan te sluiten bij de voorgestelde transparantieverklaring die onderdeel is van dit wetgevende traject, wordt het eenvoudiger om de benodigde gegevens aan te leveren omdat het verzamelen hiervan minder tijd zal kosten. Daarbij moet de inrichting van de databank ervoor zorgen dat met een gebruiksvriendelijke interface de benodigde gegevens eenvoudig in te

¹¹⁵ Kamerstukken II, 2020-2021, 30821, nr. 119

¹¹⁶ Dashboard Politieke advertenties, geraadpleegd op 16-8-2023 via <https://favstats.github.io/DutchElectionObservatory/nl/index.html>

dienen zijn. Hierdoor zullen de lasten met betrekking tot het aanleveren van de gevraagde gegevens tot een minimum beperkt worden.

Met inachtneming van bovenstaande kanttekeningen en mede naar aanleiding van de aanbevelingen van het Adviescollege toetsing regeldruk is op basis van de gebruikelijke methodiek een indicatie van de regeldrukkosten gerealiseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van het Handboek Meting Regeldrukkosten (editie 2018). Voor wat betreft de politieke partijen is, aangezien het in essentie gaat om maatschappelijke organisaties, aangesloten bij de tijdsbestedingstabel voor burgers en bijbehorende omrekenfactor. Voor het gemiddeld netto uurloon is daarbij uitgegaan van een standaardbedrag van € 17,-.¹¹⁷ De uitkomst van de berekeningen levert de volgende indicatie op van de gemiddelde regeldrukkosten, die voor afzonderlijke politieke partijen en neveninstellingen kunnen verschillen. Daarbij is de tijdsbesteding uitgedrukt in uren. Van belang hierbij is verder dat het niet gaat om extra financiële kosten die politieke partijen moeten maken voor specifieke handelingen die zich lenen voor facturering: de regeldrukkosten zijn gebaseerd op een indicatie van de tijdsduur van bepaalde (standaard)handelingen die verricht moeten worden en maken deel uit van het takenpakket van zittende bestuurders, vrijwilligers of administratief medewerkers van een politieke partij.

Tabel 4 – regeldrukkosten landelijke politieke partijen

Landelijke politieke partij	Eenmalige regeldrukkosten	Vierjaarlijkse regeldrukkosten	Structurele regeldrukkosten
Transparantie interne organisatie (art. 10 Wpp)	0,75 * €17,- = € 12,75,- per politieke partij	nvt	nihil
Transparantie politieke advertenties (art. 59-60 Wpp)	2 * €17,- = € 34,- per politieke partij	nvt	0,75 * €17,- = € 12,75,- per advertentie
Uitbreiding doelgroep melding bijdragen in verkiezingsperiode	nvt	1,15 * €17,- = € 19,55,- per politieke partij	nvt

¹¹⁷ Het in het Handboek Meting Regeldrukkosten, p. 34, gehanteerde bedrag van € 15,- dateert van 2015 en is hierbij geactualiseerd.

D(art. 65 Wpp e.v.)			
------------------------	--	--	--

Ter toelichting wordt daarbij het volgende opgemerkt.

De regeldrukkosten per politieke partij in verband met de transparantie van de interne organisatie betreffen eenmalige kosten die verband houden met de kennisneming van de nieuwe regelgeving, het zo nodig verkrijgen van advies en ondersteuning en het genereren en publiceren van de vereiste documentatie, alsmede het faciliteren van toezicht, indien noodzakelijk. Bij bovenstaande berekening is uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding die verband houdt met matige standaardhandelingen. Structurele regeldrukkosten houden verband met het publiceren van geactualiseerde documentatie overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van het voorstel.

De regeldrukkosten voor een politieke partij in verband met de transparantieregels voor politieke advertenties worden onderscheiden in eenmalige kosten en structurele kosten. Bij de berekening is uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding in minuten in verband met complexe standaardhandelingen ter zake van de eenmalige regeldrukkosten. Eenmalige kosten houden verband met de kennisneming van de verplichtingen, het verkrijgen van advies en het verzamelen en bewerken van informatie, bijvoorbeeld ten behoeve van het inrichten van werkprocessen. Structurele kosten betreffen de kosten die per advertentie gemaakt dienen te worden ter uitvoering van de wettelijke bepalingen. Voor die kosten is uitgegaan van een matige gemiddelde tijdsbesteding. Hierbij wordt benadrukt dat met dit onderdeel van de wetgeving geanticipeerd op Europese regelgeving die zal worden geïntroduceerd. De regeldrukkosten vloeien formeel welswaar voort uit het voorstel voor de onderhavige wet, maar dienen veeleer te worden toegeschreven aan de Europese regelgeving die in voorbereiding is. Voor de volledigheid zijn de regeldrukkosten in dit kader bij benadering inzichtelijk gemaakt.

Verder zijn de regeldrukkosten inzichtelijk gemaakt voor zover het gaat om de kosten die het gevolg zijn van de uitbreiding van de bepalingen uit de Wfpp die nu in de Wpp worden opgenomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de uitbreiding van de doelgroep bij de verplichting om substantiële bijdragen te melden. Onder de huidige wet geldt die verplichting alleen voor politieke partijen die al zitting hebben in een vertegenwoordigend orgaan. De meldplicht gaat na inwerkingtreding van de Wpp gelden voor

alle partijen die zich hebben geregistreerd voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen. Ten aanzien van deze uitbreiding van de doelgroep in verkiezingsperiodes is bij de berekening uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding in minuten in verband met gematigde standaardhandelingen, variërend van het kennisnemen van de verplichtingen tot het melden van bijdragen tot en met het faciliteren van inspecties door de Autoriteit. Het betreft hier verplichtingen die nu al gelden voor partijen die al zitting hebben in de Tweede Kamer, maar die nieuw zijn voor partijen die deelnemen aan de TK-verkiezingen en die geen zetel weten te verwerven. De bestaande regels gaan ook voor die partijen, neveninstellingen en kandidaten gelden.

De uitkomsten voor de landelijke partijen laten zien dat de bedragen zich niet laten optellen tot een (indicatie van een) totaalbedrag aan regeldrukkosten voor landelijke politieke partijen. Het totaal aan regeldrukkosten is immers afhankelijk van factoren als het aantal betrokken politieke partijen en het aantal advertenties.

Zoals beschreven in hoofdstuk 7, wil het kabinet met transparantieregels voorkomen dat delen van de verkiezingscampagne zich aan de openbaarheid onttrekken. Omdat hiermee de waarborgen van vrije en eerlijke verkiezingen worden versterkt, acht het kabinet de extra lasten voor politieke partijen gerechtvaardigd. Tegelijkertijd heeft het kabinet getracht de administratieve lasten voor politieke partijen te beperken, door minimale eisen te stellen aan de transparantieverklaring.

11.2 Gevolgen voor decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen van politieke partijen

De Wpp introduceert ook (transparantie)regels en een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen van landelijke politieke partijen. De noodzaak hiervoor staat beschreven in hoofdstuk 6 van deze toelichting, en volgt onder andere ook uit het rapport "Het publieke belang van politieke partijen" van de Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie-Veling). Om dezelfde redenen als bij landelijke politieke partijen ligt het voor de hand de rechten en plichten van decentrale politieke partijen en afdelingen wettelijk vast te leggen. Dit biedt voor politieke partijen, burgers en de Autoriteit transparantie en duidelijk. Zoals in hoofdstuk 6 van deze memorie van

toelichting wordt beschreven geldt voor decentrale politieke partijen en afdelingen nog sterker dan bij landelijke politieke partijen dat de onderlinge diversiteit groot is, maar dat zij in algemene zin verschillen van landelijke politieke partijen. In de Wpp beoogt het Kabinet rekening te houden met deze verschillen door zo weinig mogelijk eisen te stellen aan de rechtsvorm van politieke partijen. Daarnaast is ook het verantwoordingsregime zo licht mogelijk. Dit betekent bijvoorbeeld dat decentrale politieke partijen en afdelingen geen accountantsverklaring hoeven aan te leveren, omdat het Kabinet dit niet proportioneel acht in vergelijking met de gemiddelde subsidie die een decentrale politieke partij ontvangt. Daarnaast kiest het Kabinet ervoor om de verplichtingen omtrent de advertenties van politieke partijen niet van toepassing te verklaren op decentrale politieke partijen en afdelingen. De toename in lasten voor deze groep bestaat dan ook voornamelijk uit een toevoeging van administratieve lasten die volgen uit de (transparantie)regels inzake de inkomsten die een politieke partij ontvangt. In hoofdstuk 6 staat nader toegelicht hoe en waarom deze verplichtingen afwijken van de verplichtingen voor landelijke partijen.

Om aan de in de Wpp gestelde regels te voldoen zullen decentrale politieke partijen en afdelingen een duidelijke administratie moeten bijhouden. Het aantal uren dat een politieke partij hieraan dient te besteden is wederom sterk afhankelijk van de grootte en inkomsten van de partij of afdeling. In de praktijk is de omvang van bijdragen aan decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen van landelijke partijen beperkt. Gemiddeld liggen de inkomsten tussen de € 3.000,- en € 5.000,- per jaar. De bulk van hun financiën zijn afkomstig van de contributie van leden en de vrijwillige afdracht van vergoedingen van volksvertegenwoordigers. Daarnaast ontvangen deze partijen gemiddeld nog tussen de € 164,- tot € 386,- per jaar aan donaties. De beperkte omvang van bijdragen en de voorspelbare ontvangst van afdrachten en contributies maakt dat de administratie en publicatie hiervan geen groot beslag zal leggen op de partij. Daar waar politieke partijen een groter aantal bijdragen ontvangt, hebben zij ook de financiële ruimte om een professionele administratie te voeren. Daar komt bij dat decentrale politieke partijen allemaal verenigingen zijn, waarvan velen ook met ANBI status. Dit betekent dat zij reeds aan verschillende wettelijke administratieve verplichtingen moeten voldoen, zoals bijvoorbeeld een duidelijke administratie met daarin de aard en omvang van de inkomsten en het vermogen van de partij. De aanvullende lasten die in zo'n geval volgen uit de Wpp liggen met name in het online publiceren van delen van

deze administratie, zodat de Autoriteit deze desgewenst kan controleren. Hoewel voor decentrale afdelingen van politieke partijen vaak niet geldt dat zij verenigingen zijn, ziet het Kabinet geen aanleiding om decentrale afdelingen van politieke partijen minder verplichtingen op te leggen als decentrale politieke partijen. Zij doen immers hun werk in dezelfde politieke bestuurslaag en proberen dezelfde groep burgers en/of kiezers te bereiken. Ook liggen de inkomsten van decentrale afdelingen gemiddeld € 2000,- hoger dan de inkomsten van decentrale politieke partijen, waardoor de extra administratieve lasten door hen goed te dragen zullen zijn.

Tegenover de beschreven toename in administratieve lasten staat ook het recht op subsidie voor decentrale politieke partijen en afdelingen. Deze partijen kunnen deze subsidie ook ten dele gebruiken voor het (indien nodig) professionaliseren van hun administratie om te voldoen aan de regels die in deze wet worden gesteld. Daarbij geldt dat de Autoriteit in haar toezicht op politieke partijen ook rekening kan houden met de organisatorische capaciteit van een politieke partij.

Ten aanzien van decentrale politieke partijen kunnen de regeldrukkosten als gevolg van de voorstellen als volgt worden onderscheiden en bij benadering worden gekwantificeerd. Daarbij is uitgegaan van het feit dat de verplichting tot het houden van een financiële administratie niet nieuw is, maar reeds gangbaar is.

Tabel 5 – regeldrukkosten decentrale partijen

Decentrale politieke partijen	Incidentele regeldrukkosten	Structurele regeldrukkosten
Transparantie interne organisatie (art. 10 Wpp)	0,75 * €17,- = € 12,75,- per politieke partij	Nihil
Melding en openbaarmaking bijdragen en bijdragen (art. 45 e.v.)	0,5 * €17,- = € 8,50,-	0,75 * €17,- = € 12,75,- per melding

Ten aanzien van de melding en openbaarmaking van bijdragen en bijdragen de regeldrukkosten per melding, waarbij is uitgegaan van een matig gemiddelde tijdsbesteding. De mogelijke structurele regeldrukkosten houden verband met verzameling van informatie, verwerking van gegevens, verzending of openbaarmaking van gegevens,

archivering en het faciliteren van toezicht. Het berekenen van een totaalbedrag aan regeldrukkosten is afhankelijk van het aantal decentrale politieke partijen en het aantal bijdragen en (substantiële) bijdragen aan decentrale partijen. De omvang ervan is onbekend.

Concluderend geldt dat voor decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen een toename van regeldruk zal volgen, maar dat de mate van deze toename afhangt van de organisatorische capaciteit, het inkomen en de organisatievorm van de decentrale politieke partij of afdeling. Het kabinet acht deze toename van regeldruk noodzakelijk om de transparantie over de financiering van politieke partijen op het decentrale niveau te bevorderen, conform de aanbevelingen van de commissie-Veling en in lijn met de toegenomen taken en verantwoordelijkheden van het decentrale bestuur. De introductie van subsidiëring voor decentrale politieke partijen en afdelingen betekent dat deze partijen ook enige financiële ruimte krijgen voor het (indien nodig) verder professionaliseren van hun administratie.

12. Uitvoering

De op te richten Autoriteit zal de naleving gaan borgen van de Wet op de politieke partijen (Wpp). De taken die momenteel zijn ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het College toezicht financiën politieke partijen zullen worden overgedragen aan de Autoriteit. De werkzaamheden van de Autoriteit hebben tot doel het transparant maken van de inrichting, de campagneactiviteiten en financiën van tot vertegenwoordigende organen toegetreden politieke partijen. Daarnaast zal de Autoriteit aan landelijke en decentrale politieke partijen subsidie verstrekken en de bijdragenmaxima handhaven.

Naast het toezicht op de financiering van landelijke politieke partijen, wordt ook het toezicht op de regels omtrent transparantie van de (digitale) politieke campagnes van landelijke partijen en het gebruik van microtargeting geïntroduceerd. Tenslotte krijgt de Autoriteit ook een rol in het toezicht op de financiering van decentrale politieke partijen.

Samengevat bestaat de uitvoering door de Autoriteit uit de volgende zaken:

- het toezicht op de naleving van de transparantieregels omtrent de financiering van politieke partijen, haar neveninstellingen en haar kandidaten;

- het toezicht op de naleving van bijdragenmaxima van zowel Nederlanders als niet-Nederlanders;
- de openbaarmaking van de overzichten van bijdragen en schulden en de financiële verslagen;
- het toezicht op de regels over (digitale) politieke campagnes en microtargeting;
- het verstrekken van de subsidies aan landelijke en decentrale politieke partijen en het toezicht op de subsidievoorschriften;
- het doen van onderzoek en het opstellen van rapportages;
- het informeren van politieke partijen over hun verplichtingen onder de wet;
- en, het opleggen sancties en bestuurlijke boetes indien van toepassing.

Het toezicht op de transparantie van de financiering van decentrale politieke partijen wordt, gezien het grote aantal partijen en ter voorkoming van disproportionele administratieve lasten, op een beperktere manier vormgegeven dan dat voor landelijke partijen.

Mede op basis van de huidige uitvoeringspraktijk bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Commissie toezicht financiën politieke partijen is voor de uitvoering van het totale takenpakket van de Autoriteit een globale raming gemaakt van een benodigde 8,6 fte op basis van een budget van €1.8 miljoen structureel.

13. Financiële gevolgen

De kosten in verband met dit wetsvoorstel zijn drieledig. Ten eerste wordt in de Wet op de politieke partijen (Wpp) de subsidieregeling uit de Wet financiering politieke partijen voor landelijke politieke partijen, politieke jongerenorganisaties, wetenschappelijk instituten en instellingen voor buitenlandse activiteiten overgenomen. De kosten van deze subsidieregeling zijn nu opgenomen in beleidsartikel 1 van Hoofdstuk 7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting. De budgetten die beschikbaar zijn hiervoor zijn in 2020 op basis van de motie Jetten c.s. verhoogd met € 9 miljoen per jaar voor de periode tot en met 2024. Voor het jaar 2024 is daarmee een bedrag van € 28.8 miljoen gereserveerd op de begroting. In lijn met de motie Jetten c.s. is de verhoging vanaf het jaar 2025 structureel €5 miljoen per jaar. De exacte hoogte van het subsidiebedrag wordt beïnvloed door de jaarlijkse loon- en prijsbijstelling.

Ten tweede voorziet de Wpp in de oprichting van de onafhankelijke Nederlandse Autoriteit politieke partijen (hierna: de Autoriteit). De Autoriteit krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. De kosten van de Autoriteit zijn geraamd op € 1.8 miljoen per jaar. De kosten bestaan uit personele uitgaven voor het secretariaat (8.6 fte), vacatiegelden voor de leden van de Autoriteit, huisvestingskosten en overhead, de ontwikkeling en het beheer van de database voor politieke advertenties en overige bedrijfsvoeringskosten. Deze kosten worden opgenomen in beleidsartikel 11 Apparaat van hoofdstuk 7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting.

Tot slot introduceert de Wpp een grondslag voor een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen. Zoals in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is beschreven, zijn de voorziene kosten daarvan op dit moment € 25,5 miljoen verdeeld over drie jaar. Uit deze kosten wordt ook het Kennispunt lokale politieke partijen gefinancierd. Hiervoor wordt € 350.000,- per jaar uitgetrokken. De kosten van deze incidentele subsidieregeling worden opgenomen in beleidsartikel 1 van hoofdstuk 7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting. De start van de subsidieregeling hangt samen met de inwerkingtreding van de Wpp.

14. Advies en consultatie

14.1 Inleiding

Een ontwerp voor het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen (Wpp) is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 22 december 2022 aan verschillende organisaties toegezonden met het verzoek om schriftelijk commentaar te leveren op het ontwerp. Op diezelfde dag is deze op internet geplaatst voor consultatie. Op 5 juni 2023 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aangevuld ontwerp voor het wetsvoorstel Wpp aan verschillende organisaties toegezonden met het verzoek om schriftelijk commentaar te leveren. Daarnaast is het ontwerp wetsvoorstel voor een tweede consultatie op internet geplaatst.

Een schriftelijke reactie is ontvangen van de volgende organisaties, in willekeurige volgorde: Partij voor de Dieren, 50Plus, SGP, DENK, VOLT, ChristenUnie, D66, VVD, Hart voor Vrijheid, Liberale partij, Piratenpartij, Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, Kiesraad, Hoge Raad, college voor de Rechten van de Mens, Raad voor de Rechtspraak, Adviescollege Toetsing Regeldruk, Autoriteit Persoonsgegevens, het Openbaar

Ministerie, een gezamenlijke reactie van VOLT, GroenLinks en PvdA, en een gezamenlijke reactie van verscheidene partijbesturen van landelijke politieke partijen.¹¹⁸

Een aantal organisaties heeft naar aanleiding van de internetconsultatie op eigen initiatief schriftelijk of via de internetsite gereageerd, waaronder de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Transparency International Nederland, Alliantie Politica, Gemeenteraad Utrecht, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Meta, LokaalVeenendaal, Leefbaar Rotterdam, Algemene Waterschapspartij, Unie van Waterschappen, Dorpsbelangen West Betuwe, Water Natuurlijk en Leefbaar Almere.

Ook hebben enkele academici gereageerd op het wetsvoorstel. Dit gebeurde zowel door individuele academici als via een bundel van het Montesquieu Instituut over de Wpp genaamd 'Wie regelt, beperkt?', waarin zeven academici hun reactie geven op het wetsvoorstel.

De internetconsultatie heeft 1162 reacties opgeleverd. Naar schatting zijn hiervan ongeveer 1140 reacties afkomstig van burgers. Van de 1162 totale reacties ging een zeer groot gedeelte (922) over het partijverbod. Van deze reacties zijn 892 niet inhoudelijk onderbouwd.

Hieronder wordt per hoofdstuk in het algemeen deel van de Memorie van Toelichting ingegaan op de reacties uit de consultatiefase, met in achtneming van en onder verwijzing naar de commentaren in de voorafgaande hoofdstukken en de artikelsgewijze toelichting. De consultatiereacties van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en de consultatie over het betrekken van de Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden separaat behandeld.

14.2 Hoofdthema's van de reacties

Algemene Bepalingen/wetstechniek

Uit de consultatie werd door verschillende partijen het vermeende onnodige onderscheid tussen de begrippen 'politieke partij' en 'politieke vereniging' naar voren gebracht. Na de aanbeveling in overweging te hebben genomen heeft de regering besloten het onderscheid te behouden. De reden hiervoor zijn de verschillen omtrent hun recht op financiering. Het onderscheid tussen beide begrippen is nu uitgebreider toegelicht in hoofdstuk 3.1 van de algemene toelichting.

¹¹⁸ Het gaat hier om de partijbesturen van BBB, Bij1, CDA, ChristenUnie, D66, DENK, FvD, GroenLinks, JA21, PvdA, PvdD, SGP, VOLT, VVD.

Naar aanleiding van advies van onder andere de Kiesraad is de definitie politieke stichting toegevoegd. Deze wijziging zorgt dat stichtingen die deelnemen aan de waterschapverkiezingen ook onder de reikwijdte van deze wet vallen. De regels die van toepassing zijn op politieke verenigingen zullen ook gelden voor politieke stichtingen. Verdere toelichting omtrent deze wijziging kan worden gevonden in paragraaf 3.1 van deze toelichting.

Interne organisatie

Hoewel sommige consultatiereacties pleiten voor het stellen van inhoudelijke normen aan politieke partijen kiest de regering bewust voor transparantieregels. In hoofdstuk 4 van de toelichting wordt deze keuze toegelicht. De Kiesraad adviseert af te bakenen wanneer politieke partijen hun documenten over de interne organisatie moeten actualiseren. De regering kiest niet voor afbakening omdat van politieke partijen wordt verwacht dat zij de informatie over de interne organisatie actueel houden en aanpassen indien deze wordt gewijzigd.

Ook adviseert de Kiesraad de transparantieplichtingen voor politieke partijen zonder zetels (in de Wpp 'politieke verenigingen') alleen te laten gelden in de verkiezingsperiode. De regering kiest echter juist ervoor de transparantieregels voor politieke verenigingen altijd te laten gelden. Procedures rondom het aanstellen van bestuursleden en het opstellen van kieslijsten gebeuren vaak voordat een politieke partij haar aanduiding bij de Kiesraad registreert. Door deze periode niet mee te nemen verdwijnt mogelijk transparantie op cruciale momenten. In aanvulling daarop zijn de administratieve lasten van het actueel houden van de informatie over de interne organisatie buiten verkiezingstijd zeer beperkt. Tot slot adviseert de Kiesraad te verduidelijken dat de transparantieplichtingen ook gelden voor fracties die zich verbinden met een politieke partij zonder zetels in een vertegenwoordigend orgaan (voor deze Wpp dus een politieke vereniging). Aangezien de transparantieregels gelden voor alle politieke verenigingen acht de regering dit niet noodzakelijk.

Subsidie en financiën landelijk

Daar waar in de eerste versie van de Memorie van Toelichting (MvT) alleen werd ingegaan op de aanpassingen van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp), is in de huidige versie van de MvT ervoor gekozen de regels in een afzonderlijk hoofdstuk te beschrijven. Dit biedt politieke partijen duidelijkheid over de regels die voor hen gelden zonder dat het noodzakelijk is kennis te nemen van voorgaande wetgeving.

Een belangrijk punt voor een grote groep (landelijke) politieke partijen is de balans tussen de toegenomen administratieve lasten en de hoogte van de subsidie. De subsidie voor landelijke politieke partijen is in 2019, in navolging van de motie Jetten c.s., opgehoogd met € 9 mln. tot en met 2024 en daarna structureel met €5 miljoen. Op dit moment bestaat geen financiële dekking om de subsidie verder te verhogen. Ten aanzien van de administratieve lasten wordt in algemeenheid opgemerkt dat er terughoudend wordt omgegaan met voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de Evaluatiewet wet financiering politieke partijen. In het voorjaar van 2022 is het voorstel tot de Evaluatiewet op diverse punten geamendeerd door de Tweede Kamer. Hieruit blijkt een nadrukkelijke wens vanuit de Tweede Kamer tot het opleggen van bepaalde verplichtingen en beperkingen. Tegelijkertijd blijkt uit diverse commentaren van politieke partijen dat bijvoorbeeld het hanteren van een drie werkdagen termijn voor het melden van substantiële bijdragen niet werkbaar is. Daarom wordt in hoofdstuk 5 van het algemene deel van de MvT een alternatief voorstel toegelicht dat recht doet aan de doelstelling van de meldplicht substantiële bijdragen en de administratieve lasten voor politieke partijen.

Een aantal reacties vanuit politieke partijen zien op de systematiek van de subsidieverdeling. D66 stelt voor de subsidieverdeling gelijk te trekken voor politieke jongerenorganisaties (PJO's), wetenschappelijke instituten (WI's) en buitenlandinstellingen (BI's). Dit voorstel hangt samen met de herverdeling van de extra middelen die volgen uit de motie Jetten c.s., waarna tijdens het debat over de Evaluatiewet Wfpp per aangenomen motie de regering is verzocht om deze ook toe te kennen aan PJO's en WI's. Bij het indienen van het voorstel tot de Evaluatiewet Wfpp, was sprake van het overhevelen van de BI's naar het ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Per amendement is dit echter gewijzigd waardoor deze onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gebleven. Dit wordt dan ook aangemerkt als een omissie en daarom worden in de Wpp ook de BI's meegenomen in de herverdeling van de subsidie. De ChristenUnie zou graag zien dat de PJO's een vast basisbedrag ontvangen. Hier is tijdens de behandeling van de Evaluatiewet Wfpp over gedebatteerd. Met het invoeren van de Evaluatiewet Wfpp is aan de subsidiesystematiek ook een bedrag toegekend aan PJO's op basis van het aantal Kamerzetels. Dit versterkt in de basis de financiële zekerheid van deze organisaties, waardoor het voorstel van de ChristenUnie niet wordt overgenomen.

Daarnaast wordt door o.a. de Kiesraad geadviseerd om de duizend-ledeneis voor subsidie te schrappen. Omdat het belangrijk is dat politieke partijen geworteld zijn in de samenleving, blijft de duizend-ledeneis behouden. Hieruit blijkt binding met de samenleving, ook waar het gaat

om bijvoorbeeld de politieke jongerenorganisaties van partijen. Waar het gaat om subsidiabele activiteiten, raad Alliantie Politica aan om bevordering van politieke participatie van vrouwen toe te voegen. Het bevorderen van participatie van ondervertegenwoordigde groepen in al hun diversiteit is van betekenis. Daarom is besloten om artikel 13, tweede lid, uit te breiden naar: 'het bevorderen van de politieke participatie van jongeren en ondervertegenwoordigde groepen'.

Subsidie decentrale politieke partijen

Naar aanleiding van de consultatiereacties van het Kennispunt politieke partijen en de VNG is opnieuw gekeken naar de verdeling van de subsidie voor decentrale politieke partijen. De genoemde organisaties pleitten voor een vast bedrag per zetel. Deze benadering houdt onvoldoende rekening met de verschillen in kosten tussen politieke partijen in grotere en kleinere gemeenten. Wel is naar aanleiding van deze inbreng nader onderzocht hoe bij de verdeling van de subsidiemiddelen goed kan worden aangesloten bij de daadwerkelijke begrotingen van politieke partijen op decentraal niveau. Hieruit is gebleken dat op gemeentelijk niveau de bestedingen van politieke partijen in hoge mate gelijke tred houden met het inwonertal per gemeente. Dit verband is niet volledig lineair; partijen in grotere gemeenten hebben gemiddeld iets minder inkomsten per hoofd van de bevolking. Om hier recht aan te doen wordt nu het voornemen geuit om in de toekomstige AMvB de vaste voet te verhogen van € 250,- naar € 500,-. Dit is eveneens van belang om te garanderen dat ook politieke partijen in kleinere gemeenten kunnen rekenen op een werkbaar minimumbedrag aan subsidie. De rest van de middelen wordt verdeeld over gemeenten en openbare lichamen (75%), provincies (20%) en waterschappen (5%), verdeeld naar rato van het aantal inwoners.

Financiën decentrale politieke partijen

De versie van de MvT die in december 2022 in consultatie is gegaan, ging alleen in op punten waarin de regelgeving voor decentrale politieke partijen afweek van de regels voor landelijke politieke partijen. In de huidige MvT is een paragraaf toegevoegd waarin een op zichzelf staand overzicht wordt gegeven van de verplichtingen die gelden voor decentrale politieke partijen.

Een aantal consultatiereacties stellen dat de administratieve lasten voor decentrale politieke partijen onevenredig hoog zijn. Daarbij wordt in het bijzonder vaak het drempelbedrag van € 50,- genoemd voor de registratie

van bijdragen. In de consultatieversie zijn de drempelbedragen voor decentrale politieke partijen op een vijfde gesteld van de bedragen die gelden voor landelijke politieke partijen. Dit is goed te verantwoorden gezien de veel lagere budgetten van decentrale politieke partijen. Dat neemt niet weg dat bedragen van tot het landelijke drempelbedrag van € 250,- in absolute zin niet het soort bedragen zijn op basis waarvan enige oneigenlijke beïnvloeding te verwachten valt. In combinatie met de hogere administratieve lasten is het bedrag voor anonieme bijdragen ook op decentraal niveau vastgesteld op € 250,-.

In het verlengde van het drempelbedrag voor anonieme bijdragen wordt ook een drempelbedrag van € 250,- gehanteerd bij de registratiegrens van bijdragen en de maximering van bijdragen afkomstig uit het buitenland. Het hanteren van een dergelijke vaste ondergrens komt de uitvoerbaarheid voor politieke partijen sterk ten goede. Ook maakt het de wet beter handhaafbaar, met name door de verhoging van de registratiegrens. Een volledige controle op de herkomst van alle bijdragen zou een zeer zware extra administratieve last leggen op politieke partijen. Zoals daarnaast wordt toegelicht in hoofdstuk 5 van deze toelichting maakt het drempelbedrag van € 250,- op bijdragen uit het buitenland lidmaatschap van politieke partijen in praktische zin mogelijk voor inwoners van Nederland uit het buitenland. Dit is in lijn met het kiesrecht dat niet-Nederlanders onder bepaalde voorwaarden hebben bij verkiezingen voor de gemeenteraad en waterschappen.

Privacy en openbaarmaking donaties

Uit de consultatie bleken meerdere partijen zich zorgen te maken om de veiligheid van donateurs bij de registratie en publicatie van hun gegevens. Leefbaar Almere vreesde in het bijzonder voor de veiligheid van gemeenteraadsleden die maandelijks geld afdragen. Onder de Wpp moeten decentrale politieke partijen de naam en woonplaats van donateurs publiceren. Aangezien nadere adresgegevens niet worden gepubliceerd, ontstaat door deze publicatie geen groter risico voor de veiligheid van donerende gemeenteraadsleden. Daarbij komt dat het belang van transparantie zwaar weegt.

In het verlengde hiervan is ervoor gekozen om ook decentrale politieke partijen melding te laten doen bij de Autoriteit wanneer zij de naam van een donateur niet openbaar willen maken in het belang van veiligheid van die donateur. In de consultatieversie is hiervan afgezien, maar naar aanleiding van de reactie van Trapman is toch anders besloten. Door decentrale politieke partijen wel te vragen in dergelijke gevallen de motivering voor het achterwege laten van het publiceren van de naam en

woonplaats, wordt de drempel verhoogd voor het oneigenlijk achterwege laten van publicatie. Ook kan de Autoriteit bij een steekproefsgewijze controle erop toezien dat de decentrale politieke partij gebruik heeft gemaakt van een kloppende motivatie.

Verschillen openbaarmaking landelijk en decentraal

De Kiesraad adviseert om decentrale politieke partijen aan hetzelfde toezicht te onderwerpen als aan politieke partijen die actief zijn op landelijk niveau. Dit wordt niet overgenomen aangezien de subsidiebedragen die decentraal worden verstrekt aanmerkelijk lager zijn. Het verantwoordingsregime is daarom vormgegeven in lijn met de reguliere systematiek die geldt voor de verantwoording van subsidies volgens de Algemene wet bestuursrecht en het Uniform Subsidiekader. Dit is nader verduidelijkt in deze toelichting.

DENK spreekt steun uit voor het lichtere regime dat gaat gelden voor decentrale politieke partijen, maar vraagt aandacht voor gepaste begeleiding in het proces van de subsidieaanvraag. De Autoriteit zal hier een weg in moeten vinden. Het standaardiseren van de aanvraag middels een webportal/formulier kan daarbij behulpzaam zijn.

Politieke advertenties en microtargeting

In diverse commentaren (onder andere van politieke partijen zelf) wordt opgemerkt dat de verplichting voor Nederlandse politieke partijen om politieke advertenties aan te leveren bij de Autoriteit zorgt voor toenemende administratieve lasten. Verwijzend naar reeds bestaande advertentiebibliotheken in beheer van online platformen, wordt de vraag gesteld wat de toegevoegde waarde is van een advertentie databank in beheer van de Autoriteit. Het kabinet kiest voor het instellen van een databank in beheer van de autoriteit omdat hier alle politieke advertenties (offline en online) worden aangeleverd, waardoor transparantie over het gehele aanbod aan politieke advertenties wordt gewaarborgd op een centrale plek. Bovendien zorgt dit ervoor dat de Autoriteit niet afhankelijk is van uitgevers van politieke advertenties (waaronder online platformen) voor het waarborgen van transparantie. Het aanleveren van politieke advertenties door politieke partijen bij een centrale databank wordt gezien als de meest bestendige vorm van transparantie, wat ten goede komt aan de controle en handhaving. Nadrukkelijk wordt rekening gehouden met de administratieve lasten voor politieke partijen, en op basis van consultatiereacties zijn enkele maatregelen verduidelijkt in de artikelsgewijze toelichting. Mede in reactie op het advies van de ATR zijn

in paragraaf 11 van het algemeen deel van de toelichting de administratieve lasten bij benadering gekwantificeerd.

In navolging van reacties over de handhaving van transparantieplichtingen door de Autoriteit, is in de Memorie van Toelichting benadrukt dat de Autoriteit kan handhaven middels steekproeven maar ook gerichte onderzoeken (wordt nader uitgewerkt in AMvB). Daarnaast merkt de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak op dat het voorstel omtrent transparantieplichtingen mogelijk kan leiden tot een groot aantal handhavingsverzoeken bij de Autoriteit, met een hoge werklast als gevolg. Omdat geen sprake is van een groot aantal handhavingsverzoeken op basis van de huidige Wfpp, wordt deze verwachting niet gedeeld. Bovendien gaat het om binaire wetgeving, en zou de Autoriteit in een oogopslag moeten kunnen beoordelen of een handhavingsverzoek hout snijdt. Ook is de toelichting aangescherpt als het gaat om welke gegevens politieke partijen dienen aan te leveren bij de autoriteit.

Verkiezingen

Het ontvangen advies ten aanzien van de regels in verkiezingstijd richtte zich op de verschillende periodes rondom de verkiezingsdag waarin regels moeten worden nageleefd. Zo constateren zowel de Kiesraad als de PvdA en GroenLinks dat de verschillende gehanteerde termijnen kunnen zorgen voor verwarring. In reactie op deze adviezen is in het wetsvoorstel geprobeerd de termijnen zo veel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Voor landelijke politieke verenigingen die meedoen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer geldt dat vanaf de dag van kandidaatstelling dezelfde regels gaan gelden als voor politieke partijen (die dus al een zetel hebben). Deze regels blijven gelden tot aan de dag waarop de verkiezingsuitslag wordt vastgesteld, circa 2 weken na de dag van de stemming. Vanaf dat moment geldt dat alle politieke verenigingen die een zetel hebben verworven voor de Tweede Kamer binnen de reikwijdte van een politieke partij vallen, waarna de reguliere voor landelijke politieke partijen in de Wpp van toepassing zijn.

De Kiesraad adviseert ook te verduidelijken wanneer politieke verenigingen gebonden zijn aan de eisen ten aanzien van de transparantie van de interne organisatie. Hiervoor geldt dat in hoofdstuk 4 van de Memorie van Toelichting (transparantieregels over de interne organisatie) is verduidelijkt dat deze regels gelden voor alle politieke verenigingen. Hiermee vervalt de noodzaak om op dit onderwerp specifiek regels te bepalen in verkiezingstijd.

Daarnaast is in lijn met het advies van de Kiesraad overgenomen dat ook politieke verenigingen die deelnemen aan de verkiezingen inzicht moeten geven in hun schulden. Voor kandidaten geldt dit principe niet, omdat een overzicht van schulden volgens de regering een te zware inbreuk maakt op de privacy van de kandidaten. Ook is op advies van de Kiesraad een omissie hersteld in het wetsvoorstel, zodat ook neveninstellingen van politieke verenigingen in verkiezingstijd zich aan dezelfde regels moeten houden als neveninstellingen van politieke partijen.

Nederlandse Autoriteit Politieke partijen

Een deel van de reacties uit de consultatiefase betreft de Nederlandse Autoriteit politieke partijen (hierna: de Autoriteit). In dit onderdeel wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de ingekomen reacties terzake.

In een aantal reacties wordt ingegaan op de rol, (onafhankelijke) positie, bevoegdheden en werkwijzen van de Autoriteit. Op basis van het concept-wetsvoorstel zoals dat in consultatie is gebracht acht de Nederlandse vereniging voor Rechtspraak (NVvR) de Autoriteit onvoldoende onafhankelijk ten opzichte van de Minister. De NVvR ontraadt de instelling van de Autoriteit als zelfstandig bestuursorgaan aangezien de Minister voor het functioneren van de Autoriteit politiek verantwoordelijk blijft, terwijl de Minister die verantwoordelijkheden minder goed kan waarmaken, omdat een deel van de daarvoor benodigde bevoegdheden hem zijn ontnomen. Een en ander klemmt temeer omdat het concept-wetsvoorstel niet voorziet in een gefaseerde benoeming van de (maximaal) vijf leden en de kwaliteitseisen waaraan de leden moeten voldoen onvoldoende concreet zijn volgens de NVvR. De NVvR adviseert de Kiesraad met de uitvoering te belasten, mede omdat de Kiesraad sinds 2018 een Hoog College van Staat is en de onafhankelijkheid ten opzichte van de regering nog meer is gewaarborgd dan voorheen. Ook de Kiesraad heeft geadviseerd om bij de eerste evaluatie van deze wet expliciet te onderzoeken of taken die in deze wet bij de nieuw op te richten Autoriteit worden belegd (alsnog) bij de Kiesraad kunnen worden ondergebracht.

In een gezamenlijke reactie laten partijbesturen weten van mening te zijn dat de nieuwe Autoriteit van meerwaarde kan zijn als die zich richt op zaken die nu niet worden uitgevoerd, zoals het aanwijzen van neveninstellingen van politieke partijen. Een aantal afzonderlijke politieke partijen (Volt, Denk, 50PLUS) maken opmerkingen met betrekking tot de gewenste onafhankelijkheid van de Autoriteit. Volt en Denk plaatsen vraagtekens bij de aanstellingswijze van de leden van de Autoriteit door de Minister. Volt wijst daarbij op de bepaling inzake dubbelfuncties die geen beperkingen kent ten aanzien van bestuursleden van politieke partijen. Denk vraagt hoe de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd bij de

goedkeuring van het bestuursreglement door de Minister. Politieke partij 50PLUS vreest dat de Autoriteit een speelbal kan worden van politieke krachten hetgeen een funeste uitwerking op het politieke bedrijf kan hebben. Daarbij stelt deze partij de vraag wat de activiteiten van de Autoriteit zijn gedurende een verkiezingsperiode en in de verkiezingsstrijd. De partij vreest dat activiteiten van de Autoriteit in die periodes bij de kiezer het draagvlak voor de bestaande politiek laten eroderen. Daarnaast wijst 50PLUS de mogelijkheid tot het uit eigen beweging doen van onderzoeken en opstellen van rapportages af. Deze partij ziet meer in de bevoegdheid tot het verrichten van nader onderzoek op basis van aanvragen of klachten. Ook in de gezamenlijke reactie van partijbesturen wordt deze bevoegdheid kwetsbaar genoemd, gelet op de veelheid van taken die reeds op de tafels van partijorganisaties liggen.

In paragraaf 8.3 van deze toelichting is uitvoerig ingegaan op de institutionele aspecten van de Autoriteit en de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan. Daaraan voorafgaand is in paragraaf 8.2 ingegaan op het alternatief om de Kiesraad te positioneren als toezichthoudend orgaan. Daarvan is afgezien omdat de Kiesraad in de positie terecht zou kunnen komen waarbij diens besluiten over financiering van politieke partijen zich slecht zouden verdragen met de taak van de Kiesraad als centraal stembureau. Ten aanzien van de benoeming van leden van de Autoriteit is inderdaad niet voorzien in een gefaseerde benoeming van de leden. De wet voorziet juist in gelijklopende zittingstermijnen en voorkomt op die wijze dat door natuurlijk verloop gefaseerde benoemingen ontstaan. Artikel 95, derde lid, van het wetsvoorstel bepaalt immers dat zittingsduur van het lid dat is benoemd op een tussentijds opge gevallen plaats, gelijk is aan de duur van de resterende zittingsperiode van het lid in wiens plaats dit lid is benoemd. Dit is bij zelfstandige bestuursorganen en onafhankelijke adviesraden een gebruikelijke werkwijze, die ook bij de Autoriteit van toepassing zal zijn. Er zijn geen zwaarwegende omstandigheden die het noodzakelijk maken hiervan af te wijken. Een en ander hoeft immers, mede in het licht van het geheel aan wettelijke waarborgen, niet af te doen aan de onafhankelijkheid van de Autoriteit. De regeling van onverenigbare betrekkingen van de leden van de Autoriteit voorziet ook reeds in waarborgen van onafhankelijkheid. In het verlengde daarvan – en mede in reactie op de suggesties van 50PLUS, wijst de regering erop dat ook de bevoegdheden van de Autoriteit en de regels waarop wordt gehandhaafd nauwkeurig zijn omschreven in de wet. Dit maakt arbitraire uitoefening van bevoegdheden minder aannemelijk, ook in verkiezingsstijd. Terecht signaleert Volt dat artikel 95, vierde lid, niet voorziet in de onmogelijkheid voor bestuursleden van politieke partijen om tot lid te kunnen worden benoemd van de Autoriteit. In reactie daarop beklemtoont de regering dat het wetsvoorstel niet

pretendeert op dit onderdeel een volledige en limitatieve opsomming te kunnen geven van functies die zich slecht verdragen met het lidmaatschap van de Autoriteit. Er zijn immers meerdere functies of nevenactiviteiten, in heden of verleden van kandidaten, die vragen kunnen oproepen over hoe zich dat verhoudt tot het lidmaatschap van de Autoriteit. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bestuursfuncties van maatschappelijke organisaties met een sterk politiek profiel. Het zou echter te ver voeren een volledige opsomming van onverenigbare functies na te streven, ook omdat dit het rekruteringsbereik van potentiële leden op voorhand te zeer zou beperken. Bij de selectie en benoeming van leden zal vanzelfsprekend het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van (kandidaat-)leden worden getoetst. Naar aanleiding van de vraag van Denk over het waarborgen van de onafhankelijkheid gelet op de goedkeuring van het bestuursreglement door de Minister, merkt de regering op dat het bestuursreglement slechts de wijze van besluitvorming in het bestuur van het zelfstandig bestuursorgaan betreft. Het bestuursreglement gaat niet in op de inhoudelijke beslissingen van de Autoriteit met betrekking concrete casuïstiek van politieke partijen. Goedkeuring door de Minister vloeit voort uit diens algemene verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Autoriteit.

Met betrekking tot de bevoegdheid van de Autoriteit uit eigen beweging onderzoeken te doen en rapportages op te stellen merkt de regering het volgende op. De Autoriteit kan van deze bevoegdheid gebruik maken als dat naar het oordeel van de Autoriteit nuttig is voor het toezien op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving van de wettelijke bepalingen. Het initiëren van een onderzoek hoeft naar het oordeel van de regering niet per se tot extra werkzaamheden van politieke partijen te leiden. Het is zeer wel denkbaar dat de Autoriteit daarbij in belangrijke mate gebruik maakt van informatie die politieke partijen reeds beschikbaar hebben gesteld aan de Autoriteit, of van openbare bronnen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 91 is aangegeven dat dergelijke onderzoeken en rapportages bijvoorbeeld relevant kunnen zijn met het oog op nieuwe technologische ontwikkelingen bij verkiezingscampagnes. De Autoriteit zal door zijn werkzaamheden uitstekend gepositioneerd zijn om hierin inzicht te bieden.

Een aantal reacties betreft de werkwijze van de Autoriteit en de juridische kaders die daarop van invloed zijn. Politieke partij DENK vraagt aandacht voor een goede begeleiding van vooral lokale partijen bij het aanvragen van subsidie. Zoals hiervoor is aangegeven zal de Autoriteit hierin een weg moeten vinden. Het standaardiseren van de aanvraag met een webportal/formulier kan daarbij behulpzaam zijn. Tevens is aandacht gevraagd voor het beoogde steekproefsgewijze karakter van het toezicht op decentrale politieke partijen. Daarbij is geopperd of op bijzondere

onderdelen een toestemmingsvereiste niet meer in de rede zou liggen, bijvoorbeeld als het gaat om het niet openbaar maken van donateursgegevens. In reactie daarop moet worden benadrukt dat de openbaarmaking van de gegevens door decentrale politieke partijen niet via de Autoriteit verloopt, maar de verantwoordelijkheid van de decentrale politieke partijen zelf is. De introductie van een toestemmingsvereiste veronderstelt dat de Autoriteit een directe verantwoordelijkheid met betrekking tot de openbaarmaking van de desbetreffende gegevens zou moeten krijgen. Daarvan is om redenen van proportionaliteit en beperking van administratieve lasten afgezien. Dat betekent niet dat geen sprake zal zijn van toezicht op de naleving van de desbetreffende regels voor decentrale politieke partijen. De Autoriteit blijft bevoegd (steeksproefsgewijs) controles te verrichten.

Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

Een aantal reacties uit de consultatie betreft het toezicht en de handhaving van de wettelijke regels en, in het verlengde daarvan de rechtsbescherming.

De Rvdr heeft bedenkingen bij het voorstel van artikel 107 Wpp om de opschorting van subsidie als bijkomende straf door de strafrechter te laten opleggen bij een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf – en niet langer wegens discriminatie in de vorm van een misdrijf of overtreding, dan wel een terroristisch misdrijf, zoals de Wfpp dat doet. In dat kader geeft de Rvdr in overweging om de mogelijkheid tot opschorting van de subsidie te beleggen bij de Autoriteit. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) geeft daarentegen aan te waarderen dat de mogelijkheid tot subsidieontzegging bij de rechter is belegd en is kritisch op de Autoriteit als uitvoerend bestuursorgaan.

In zijn advies stelt de Rvdr dat de strafrechter met het opleggen van een bijkomende straf van opschorting van de subsidie 'de facto een politieke partij stop zet' en daarmee in een politiek spanningsveld zal of kan komen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de mogelijkheid van de tijdelijke subsidieontzegging uitdrukkelijk niet is bedoeld als instrument om een politieke partij stop te zetten, dan wel doen ophouden te bestaan. Het is in alle gevallen aan de rechter in om in een individueel geval te bepalen wat een passende duur van de subsidieontzegging is, met inachtneming van de wettelijke maximale duur van twee jaar. De rechter kan daarbij uitdrukkelijk ook de draagkracht van de politieke partij betrekken. De mogelijkheid tot ontzegging van de subsidie dient dan ook te worden onderscheiden van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling

inzake het partijverbod, dat wel tot doel heeft om een politieke partij definitief te stoppen.

De regering kiest ervoor om ook andere strafbare feiten (in de vorm van misdrijven) dan alleen discriminatie of terrorisme aan te wijzen als grond voor de oplegging van deze bijkomende straf, omdat voorstelbaar is dat de veroordeling van een politieke partij, bijvoorbeeld wegens het plegen van fraude, ook kan gelden als reden voor het opschorten van subsidie. Daarbij bepaalt het Wetboek van Strafrecht op diverse plaatsen uitdrukkelijk voor welke misdrijven een bijkomende straf (hier in de zin van artikel 28, eerste lid, onder 3e, WvSr) kan worden opgelegd, zonder dat voor oplegging van de bijkomende straf een aanvullend inhoudelijk criterium geldt. Het is aan de strafrechter om te bepalen of het opleggen van een bijkomende straf onder de gegeven, concrete omstandigheden passend en geboden is. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan zaken waarin het misdrijf de grondslagen van de democratische rechtsstaat raakt of misdrijven die gepleegd zijn met een financieel motief.

Het is de Rvdr evenmin duidelijk waarom in het voorgestelde artikel 106 van het concept-wetsvoorstel wordt verwezen naar artikel 7 onder f van de Wet op de economische delicten (WED) nu de toepassing van artikel 107 van het wetsvoorstel nadrukkelijk niet is beperkt tot (maar overigens wel wordt uitgebreid met) een veroordeling ter zake van een economisch delict. Deze verwijzing naar de WED was uitsluitend bedoeld om aan te sluiten bij de maximale termijn van de in dat artikel genoemde bijkomende straf tot ontzegging van voordelen van overheidswege. Voor de duidelijkheid is de verwijzing naar de desbetreffende bepaling in de WED vervangen door het in het eerste lid van deze bepaling expliciet benoemen van de maximumtermijn van twee jaren. In paragraaf 8.7 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet welke overwegingen een rol spelen bij het bepalen van deze maximumtermijn.

De NVvR constateert dat het wetsvoorstel qua handhavingsinstrumentaria afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht, aangezien de Autoriteit slechts over een last onder dwangsom en bestuurlijke boete kan beschikken (en niet over een last onder dwangsom). Het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht gaat ervan uit dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen ook bevoegd is een last onder dwangsom op te leggen. De NVvR stelt voor deze afwijking van de Awb nader te motiveren. De NVvR suggereert zelf al dat van een last onder bestuursdwang weinig praktisch nut valt te verwachten bij handhaving van de Wpp. Bij een last onder bestuursdwang gaat het immers om een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de verplichting om te dulden dat het bestuursorgaan de last door

feitelijk handelen zelf uitvoert, als de last niet (tijdig) wordt uitgevoerd. In het stelsel van de Wpp kunnen overtredingen te maken hebben met bijvoorbeeld het niet of onjuist verantwoorden van bepaalde bestedingen, het niet doen van vereiste betalingen, het niet (tijdig) openbaar maken van gegevens etc. Het is inderdaad niet praktisch als van de Autoriteit verwacht zou worden zelf de benodigde handelingen alsnog uit te voeren, maar zulks zou ook niet passen in de verhouding tussen Autoriteit en de politieke partijen. Om die redenen is volstaan met de bevoegdheid tot het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete en het opleggen van een last onder dwangsom.

Tevens mist de NVvR het ontbreken van een waarschuwing en de aanwijzing als sancties in het handhavingsinstrumentarium. De NVvR merkt op dat tegen op de wet gebaseerde waarschuwingen en aanwijzingen de gewone bestuursrechtelijke rechtsmiddelen openstaan. De regering heeft ervan afgezien de waarschuwing en de aanwijzing als afzonderlijke sancties te introduceren. De mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing ligt al besloten in het instrument van de last onder dwangsom. Artikelen 103, derde lid, en 104, tweede lid, van de wet voorzien reeds in de verplichting om een waarschuwing te geven alvorens over te gaan tot een last onder dwangsom, respectievelijk bestuurlijke boete. Politieke partijen kunnen gebruik maken van de gebruikelijke rechtsbeschermingsmiddelen als een bestuurlijke boete of last onder dwangsom is opgelegd. Afzonderlijke rechtsbescherming tegen een aanwijzing of waarschuwing is niet nodig, maar ook ongewenst omdat daaraan nog geen rechtsgevolgen zijn verbonden en dit tot onnodige bezwaar- en beroepsprocedures zou kunnen leiden.

Verschillende politieke partijen merken op dat nog geen inzicht wordt geboden in de nadere invulling van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en bestuurlijke boete. Overigens kent de Wfpp reeds de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Desgewenst kan te zijner tijd de voorhangprocedure worden toegepast bij de totstandkoming van de amvb waarin de hoogte van de bestuurlijke boetes wordt bepaald.

De NVvR suggereert te overwegen om in afwijking van de hoofdregels van de Awb het beroepsrecht omtrent verzoeken om handhaving van de wet te beperken, bijvoorbeeld tot alleen politieke partijen. De regering wijst erop dat dit risico van misbruik van beroepsrecht ook al bestaat bij de huidige Wfpp. Dit risico heeft zich in de praktijk nog niet gemanifesteerd. Mocht dit in de praktijk toch een knelpunt gaan worden, waarvoor de bestaande praktijk geen aanwijzingen biedt, dan zal dit bij de evaluatie van de wet een aandachtspunt zijn.

Partijverbod

De voorgestelde regeling van het verbieden en ontbinden van een politieke partij heeft veel reacties opgeroepen. Het merendeel van de reacties had de strekking dat het partijverbod een nieuw middel is om onwelgevallige opvattingen en standpunten te weren uit het publieke debat. Ook werd veelvuldig geopperd dat het partijverbod een overbodige toevoeging betekent, omdat het zelfreinigend vermogen van de democratie haar werk zou moeten (kunnen) doen.

De regering wijst erop dat het verbieden en ontbinden van een politieke partij onder de huidige omstandigheden ook mogelijk is op grond van de oude bepaling van artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek, dat met het oog op een afzonderlijke regeling voor politieke partijen voor hen is gehandhaafd. Zoals hiervoor in hoofdstuk 9 is uiteengezet, wordt met het partijverbod, zoals in artikel 108 van deze wet wordt geregeld, niet iets nieuws geïntroduceerd, maar wordt het bestaande partijverbod verduidelijkt door preciezer te bepalen op welke grond een partijverbod moet berusten en welke omstandigheden daarvoor redengevend zijn. Die verduidelijking poogt een zorgvuldig evenwicht te bewerkstelligen tussen de betekenis en de functie van politieke partijen in de democratische rechtsorde enerzijds, en anderzijds de noodzaak in te grijpen wanneer de democratische rechtsstaat in haar wezen wordt aangetast of ondermijnd. Voor die verduidelijking is gekozen om niet alleen aan politieke partijen duidelijkheid te verschaffen over de (juridische) grenzen aan geoorloofde en toelaatbare handelingen en doelstellingen, maar ook om de rechter, die moet beslissen over het opleggen van een partijverbod, toereikende handvatten te bieden om zijn oordeel op te baseren. In brede zin is de rechtszekerheid daarmee gebaat en wordt de weerbaarheid van de democratie geborgd.

De Hoge Raad (HR) heeft in zijn advies over het ontwerp van deze wet in overweging gegeven te voorzien in de mogelijkheid een politieke partij in de gelegenheid te stellen om haar doelstelling aan te passen binnen een daarvoor door de Hoge Raad te stellen termijn. Een dergelijke mogelijkheid zou uitsluitend dan kunnen worden geboden wanneer enkel en alleen van de doelstellingen van een partij een daadwerkelijke en reële bedreiging uitgaat van de democratische rechtsstaat of de democratische rechtsorde, maar van uitvoeringshandelingen of voorbereidingen daartoe (nog) geen enkele sprake is.

De regering heeft hiervan afgezien, omdat een dergelijke herstelkans afbreuk zou doen aan de effectiviteit van een partijverbod en omdat het niet aannemelijk is dat een politieke partij doelstellingen of standpunten huldigt zonder daaraan uitvoering te (willen) geven.

De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) stelt in zijn advies dat door het hanteren van verschillende toetsingskaders voor het verbieden van politieke partijen enerzijds, en overige rechtspersonen anderzijds, sprake is van rechtsongelijkheid. De regering wijst erop dat de uitzondering van politieke partijen van de toepassing van het gewijzigde artikel 2:20 BW bestaat sinds dit artikel op 1 januari 2022 in werking trad. De reden daarvoor ligt daarin, dat politieke partijen zich in menig opzicht onderscheiden van 'gewone' maatschappelijke verenigingen. Op meerdere plaatsen in deze toelichting wordt benadrukt waarin en waarom de positie van een politieke partij wezenlijk verschilt van die van een willekeurige rechtspersoon. De betekenis en de positie van politieke partijen in het politieke besluitvormingsproces en in de vormgeving en het functioneren van de democratische rechtsstaat zijn daarbij van belang. Ook met het oog op de fundamentele rechten die gelden voor politieke partijen, zoals de vrijheid van vereniging, meningsuiting en ook het verwerklijken van het actief en passief kiesrecht is een onderscheid gerechtvaardigd. De regering meent dat dit niet alleen een verschillend toetsingskader vereist, maar ook noodzakelijk is om te voorkomen dat een partijverbod op een betrekkelijk laagdrempelige wijze kan worden opgelegd.

Evenals enkele deskundigen hebben opgemerkt, hecht de Rvdr aan een goede rechtsbescherming en meent dat daarvoor een beoordeling door meerdere feitelijke instanties niet alleen gewenst, maar ook noodzakelijk is om omissies en misslagen te kunnen corrigeren.

Zonder te willen afdoen aan de kwaliteit van de rechtspraak door rechtbanken en gerechtshoven, meent de regering dat het een verantwoorde keuze is om de Hoge Raad in eerste en enige aanleg bevoegd te maken om een partijverbod op te leggen, gelet op zijn positie en de bijzondere taken.

Het aspect van snelheid is voor de regering een belangrijke reden geweest om te kiezen voor één instantie in de vorm van de Hoge Raad die ter zake oordeelt met zeven leden in plaats van de gebruikelijke vijf leden. Naar het oordeel van de regering zijn alle partijen die betrokken zijn bij een op te leggen partijverbod gebaat bij een vlotte, maar zorgvuldige behandeling. Immers, gedurende de behandeling van een verzoek tot het opleggen van een partijverbod is de betreffende politieke partij vleugellam. Dat betreft haar functioneren, maar ook wanneer er tussentijds één of meer verkiezingen zijn kan een 'hangend' partijverbod een versturende invloed hebben op de verkiezingsuitslag. Mede met het oog daarop adviseerde de staatscommissie parlementair stelsel het partijverbod te beleggen bij één instantie vanwege het zeer uitzonderlijke

karakter van de procedure. De staatscommissie adviseerde deze taak te op te dragen aan een nieuw in te stellen constitutioneel hof.¹¹⁹ De beoordeling door meerdere feitelijke instanties, zoals de Rvdr voorstelt, betekent ook dat het Openbaar Ministerie (OM) zal optreden als verzoeker. Dit heeft niet de voorkeur van de regering, omdat de leden van het OM onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De procureur-generaal bij de Hoge Raad valt daar niet onder en is bovendien voor het leven benoemd. Ook vanwege het zeer uitzonderlijke karakter van de procedure acht de regering de keuze voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad passend. Hier wordt erop gewezen dat de keuze voor de Hoge Raad als eerste en enige instantie de mogelijkheid tot het indienen van een eventuele klacht bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onverlet laat.

Ten slotte meent de Rvdr dat het beginsel van de machtscheiding als fundamenteel beginsel van de democratische rechtsstaat onvoldoende kenmerkend is. In de opvatting van de regering is de rechter voldoende vertrouwd met (onder)scheiding van de wetgevende, de rechtsprekende en de uitvoerende macht om daar een uitspraak over te kunnen doen. In de artikelsgewijze toelichting op het tweede lid van artikel 108 van deze wet wordt beschreven wat naar het oordeel van de regering geldt als wezenlijke kenmerken het beginsel van de machtscheiding. Ook meent de regering dat het beginsel van de machtscheiding meer onderscheidend vermogen heeft dan het begrip 'openbare orde' - het criterium van artikel 2:20 BW.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) pleit in haar advies voor het opnemen van een bepaling in de Wpp die regelt dat de uitzondering van politieke partijen van het verbodsregiem van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW) komt te vervallen, nu de Wpp gaat voorzien in een afzonderlijke regeling van een partijverbod. Dit advies is overgenomen. In hoofdstuk 13 (overgangs- en slotbepalingen) van deze wet voorziet artikel 114 Wpp daarin.

De NVvR pleit daarnaast voor een constitutionele inbedding van het partijverbod, gelet op de invloed die een partijverbod kan hebben op de samenstelling van de Staten-Generaal en de (uitoefening van) het kiesrecht.

De regering erkent dat het opleggen van een partijverbod mogelijk gevolgen zou kunnen hebben op de samenstelling van de Staten-Generaal

¹¹⁹ Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Lage Drempels, Hoge Dijken (Den Haag, 2018), p. 221. Het kabinet heeft aangegeven geen voorkeur te hebben voor het oprichten van een constitutioneel hof, zie Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, nr. 169.

(een verboden en ontbonden partij kan immers niet meer deelnemen aan de politieke democratische besluitvorming) en ook voor de uitoefening van het passief kiesrecht, in die zin dat de kiezers in de toekomst niet meer op deze partij kunnen stemmen. Een partijverbod betekent echter niet dat vertegenwoordigers die namens die partij optreden kunnen worden gedwongen om hun zetel in de Kamer op te geven, gelet op het individueel mandaat en het verbod van last op grond van artikel 67, derde lid, van de Grondwet. Het partijverbod is dus niet van invloed op de constitutionele verankering van de positie van gekozen vertegenwoordigers. Het betekent wel dat vertegenwoordigers na een verbod niet meer kunnen en mogen optreden uit naam van de partij of de werkzaamheden daarvan mogen voortzetten, gelet op artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Naar het oordeel van de regering betekent dit niet dat een partijverbod daarmee ook van constitutionele orde is, zodat het een expliciete grondwettelijke grondslag of zelfs een grondwettelijke regeling behoeft, ook omdat de voorgestelde regeling van het partijverbod naar het oordeel van de regering verenigbaar is met grondwettelijke bepaling omtrent het kiesrecht en met de toegelaten beperking van de hier aan de orde zijnde grondrechten. Voorts meent de NVvR dat een partijverbod een democratische inbedding behoeft, in die zin dat een versterkte meerderheid van de Staten-Generaal en/of het electoraat zich daarover zou moeten (kunnen) uitspreken. De regering is hiervan geen voorstander. Nog los van de vraag of een oordeel van de volksvertegenwoordiging of de kiezers een tijdig en eenduidig antwoord oplevert, meent de regering dat het partijverbod een noodzakelijke rechtsstatelijke, en niet een democratische, correctie moet zijn op een dreigende ernstige aantasting van de democratische rechtsstaat. Die correctie vindt plaats op basis van juridische en rechtsstatelijke overwegingen, die niet afhankelijk zijn van democratische (politieke) meerderheidsopvattingen op dat moment.

Ten slotte wijst de NVvR erop dat niet duidelijk is geregeld wat de gevolgen zijn van het verbieden en ontbinden van een politieke partij. Zoals elders in deze toelichting (in hoofdstuk 9) op de regeling van het partijverbod is uiteengezet, betekent een partijverbod de schrapping van de partij uit het kiesregister. Voortzetting van de partij(werkzaamheden) is niet mogelijk en ook strafbaar gesteld in artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Wel kunnen de kandidaten en gekozenen van de partij ervoor kiezen om zich aan te sluiten bij een andere partij, dan wel aan verkiezingen deel te nemen met een blanco lijst. Voor de uitoefening van het passief kiesrecht heeft een partijverbod dan ook zeer beperkte gevolgen. Voor de ontbinding van de politieke partij als rechtspersoon geldt de civielrechtelijke afwikkeling die is geregeld in boek 2 van het BW.

Tevens is voorzien dat de rechter een bestuursverbod kan opleggen aan de voorlieden van een politieke partij op voet van artikel 2:20a BW. Op een aantal plaatsen in de toelichting zijn de (mogelijke) gevolgen van het verbieden en ontbinden van een politieke partij verduidelijkt.

De Kiesraad heeft geadviseerd om te verhelderen hoe en wanneer Centraal Stembureaus op de hoogte worden gesteld van een onherroepelijk partijverbod.

Wanneer een politieke partij wordt verboden en ontbonden, worden de betrokkenen, zoals gebruikelijk in een gerechtelijke procedure, over de beslissing geïnformeerd. Voorts bepaalt de Kieswet (zie de toelichting op artikel 108) dat een verboden verklaarde partij wordt geschrapt uit het kiesregister. Dat heeft tot gevolg dat voortzetting van werkzaamheden of handelingen onder de aanduiding van de verboden verklaarde partij strafbaar is op grond van het Wetboek van strafrecht, en dat de grondslag voor subsidiëring van rechtswege vervalt. Anders gezegd voorziet de wet in de rechtsgevolgen van verboden verklaring en ontbinding van een politieke partij en is dit niet afhankelijk van informatie-uitwisseling tussen de rechtspraak en het Centraal Stembureau of kennisgeving daaraan.

De Hoge Raad en D66 hebben beiden voorgesteld niet enkel een partijverbod, maar ook lichtere sancties in de wet op te nemen. Lichtere sancties die al in de toelichting zijn genoemd zijn onder meer de strafrechtelijke vervolging van individuele voorlieden van een politieke partij of van de partij zelf (als rechtspersoon) of een tegen hen ingestelde civiele actie, bijvoorbeeld wegens smaad of laster. Voor optreden binnen het parlement, waarop het onderhavige wetsvoorstel geen invloed heeft, geldt dat de voorzitter van de betreffende Kamer op grond van het Reglement van Orde maatregelen kan treffen, zoals ontneming van het woord of uitsluiting van de beraadslaging.

Daarnaast bestaan bestuurlijke sancties, zoals het intrekken van de zendtijd voor politieke partijen op grond van de Mediawet.

Een ander middel bestaat uit de in artikel 107 van deze wet opgenomen mogelijkheid om de subsidiëring van een politieke partij voor maximaal twee jaar op te schorten en wel in de vorm van een bijkomende straf die door de rechter kan worden opgelegd bij de onherroepelijke veroordeling voor misdrijven.

14.3 Advies ATR

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: het adviescollege) heeft geadviseerd het voorstel niet in te dienen, tenzij met haar adviespunten rekening is gehouden.

In de eerste plaats adviseert het adviescollege, gegeven het nut en de noodzaak van de beoogde wetgeving, te verduidelijken in hoeverre ontwijking van de transparantievereisten de effectiviteit van die maatregelen kan aantasten, en welke maatregelen zijn voorzien om ontwijking tegen te gaan. Het adviescollege verwacht dat de wettelijke verplichtingen voor politieke partijen substantieel zullen zijn. Deze lasten vloeien volgens het adviescollege vooral voort uit de transparantieplichtingen bij politieke advertenties. Tegelijkertijd constateert het college dat de proportionaliteit van de lasten niet kan worden bepaald. Daarbij wijst het adviescollege op mogelijkheid om de verplichtingen te ontwijken en op de onduidelijkheid in hoeverre de voorgestelde maatregelen in de praktijk werkbaar zijn.

In de tweede plaats adviseert het adviescollege te beschrijven hoe de nieuwe transparantieplichtingen over donaties en bijdragen voor decentrale partijen en over politieke advertenties zich verhouden tot andere maatregelen gericht op de weerbaarheid van de parlementaire democratie, en om inhoudelijk te onderbouwen waarom die andere maatregelen en interventies onvoldoende toereikend zijn.

Ten derde adviseert het adviescollege de registratieplichting voor decentrale politieke partijen te schrappen voor bijdragen onder het bedrag waarover partijen transparant moeten rapporteren.

Het college adviseert in de vierde plaats, uitgaande van het oorspronkelijk voorgestelde bedrag van € 200,- voor donaties en bijdragen voor decentrale politieke partijen, en het bedrag van € 1000,- voor landelijke partijen, inzichtelijk te maken welke alternatieve (hogere) grensbedragen zijn onderzocht en om kwantitatief in beeld te brengen wat de mate van doelbereik en de regeldruk zijn van mogelijke alternatieven.

In aanvulling daarop adviseert het adviescollege in de vijfde plaats duidelijk te maken of politieke partijen in de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn geconsulteerd en daarbij duidelijk te maken of de eisen werkbaar zijn voor politieke partijen.

In de zesde plaats zou volgens het adviescollege met het oog op de beoordeling van de werkbaarheid, de reikwijdte een inhoud van de nieuwe transparantieplichtingen voor landelijke politieke partijen inzake politieke advertenties moeten worden verduidelijkt.

Tenslotte adviseert het college de regeldrukeffecten van de voorgestelde wijzigingen te kwantificeren overeenkomstig de rijksbrede methodiek.

Inzicht in de omvang van regeldrukgevolgen is nodig om te bepalen of de beoogde effecten van het voorstel de regeldruk waard zijn. Gelet op de verwachte omvang van de regeldruk bestaat het risico dat de lasten niet proportioneel zijn, aldus het adviescollege. De berekening zou inzicht moeten bieden in de regeldrukkosten ten aanzien van:

- de kosten voor alle politieke partijen om te voldoen aan transparantieplichtingen over de interne organisatiestructuur en procedures;
- de kosten voor landelijke partijen om te voldoen aan de transparantieplichtingen in verband met politieke advertenties;
- de kosten voor decentrale politieke partijen om te voldoen aan de transparantieplichtingen over bijdragen en donaties;
- de kosten die het gevolg zijn van bijvoorbeeld de uitbreiding van de doelgroep bij de verplichting om substantiële bijdragen te melden.

Het advies is aanleiding geweest om in de desbetreffende onderdelen van de memorie van toelichting uitvoerig(er) in te gaan op de aspecten waar het adviescollege de aandacht heeft gevraagd, waaronder de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen en de vraag in hoeverre minder belastende alternatieven mogelijk zijn. De reactie van het adviescollege, alsmede overige reacties uit de consultatie, zijn op onderdelen aanleiding geweest tot aanpassing van de voorstellen. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de registratiegrens van bijdragen aan decentrale politieke partijen is aangepast en in dit opzicht tot een minder belastende regeling is gekomen.

Daarbij wordt opgemerkt dat een aantal wettelijke bepalingen zijn opgenomen om de mogelijkheden tot het ontwijken van regels door politieke partijen of donateurs te voorkomen, hetgeen tot extra regeldruk leidt. Tegelijkertijd zou het streven naar volledig waterdichte regelgeving leiden tot een disproportionele regeldruk. In het wetsvoorstel is een balans gecreëerd tussen enerzijds het belang van duidelijke en sluitende regelgeving en anderzijds het belang van proportionele en praktisch toepasbare regelgeving.

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van het adviescollege is in paragraaf 11 over de gevolgen van het wetsvoorstel nader ingegaan op de regeldrukkosten. Voor zover mogelijk is de omvang van de kostensoorten gekwantificeerd en onderscheiden naar incidentele kosten en structurele kosten. Daarbij is gebruik gemaakt van het Handboek Meting Regeldrukkosten (editie 2018). Voor wat betreft de politieke partijen is aangesloten bij de tijdsbestedingstabel voor burgers en bijbehorende omrekenfactor. De uitkomst van de berekeningen levert een

indicatie op van de gemiddelde regeldrukkosten, die voor afzonderlijke politieke partijen en neveninstellingen kunnen verschillen.

14.4 Autoriteit Persoonsgegevens

In haar advies heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) zich op het standpunt gesteld dat het wetsvoorstel zoals het in tweede instantie in consultatie is gebracht een goede juridische basis bood voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door de Autoriteit. Zie artikel 101. Daarentegen was het volgens de AP onduidelijk of ook de verplichte verstrekking van persoonsgegevens door politieke partijen aan de Autoriteit daaronder viel. Met de AP is de regering van mening dat het onwenselijk is als hierover onduidelijkheid bestaat. Naar aanleiding van het advies van de AP heeft de regering daarom in het wetsvoorstel voorzien in een expliciete grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door politieke partijen en hun neveninstellingen. In artikel 51 voor landelijke politieke partijen en in artikel 67 voor decentrale politieke partijen is in die grondslag voorzien. In de artikelsgewijze toelichting bij deze bepalingen is dit eveneens toegelicht. Daarnaast is tevens gehoor gegeven aan het advies van de AP om toe te lichten hoe de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door decentrale politieke partijen zich tot de AVG verhoudt.

De AP heeft ook aandacht gevraagd voor de definitie van de «politieke advertentie». In het wetsvoorstel zoals het in consultatie is gebracht werd deze in artikel 1 gedefinieerd als "een boodschap, [die] kennelijk bedoeld is om de opkomst of de stemvoorkeur van kiezers bij een verkiezing te beïnvloeden die een uitgever in opdracht van een politieke partij opslaat en publiceert of verspreidt". Naar het oordeel van de AP zouden onder deze definitie alleen advertenties vallen die expliciet verwijzen naar een verkiezing of een kandidaat. Advertenties die over een bepaald onderwerp gaan dat van politiek belang is of kan worden zouden in voorkomende gevallen zouden buiten het werkingsbereik van de Wpp vallen. Naar aanleiding van dit advies heeft de regering de definitiebepaling aangepast. Zie paragraaf 7.1 van deze toelichting.

De AP merkt ten slotte op dat de voorstellen naar verwachting betekenen dat het toezicht van de AP geïntensiveerd zal moeten worden. De AP constateert dat deze extra inzet nog niet is verdisconteerd in de financiering van de AP. In reactie daarop wordt eraan herinnerd dat de AP op basis van lump sum financiering wordt bekostigd voor de taken, zoals

de onderhavige, die uit de AVG voortvloeien. Op basis van die financieringswijze en gegeven het toegekende budget is het aan de AP om in de jaarplannen de eigen prioriteiten te markeren.

14.5 Consultatie Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Vanuit de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft de regering drie reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel mogen ontvangen. De waarnemend Rijksvertegenwoordiger heeft aan de hand van zijn ervaringen op alle drie de eilanden een reactie geformuleerd. Daarnaast is er een separate reactie van het bestuurscollege Bonaire ontvangen en heeft de Democratic Party van Sint Eustatius een reactie gestuurd.

Vooropgesteld kan worden dat de drie ontvangen reacties blijk geven van de onderkenning van het belang van een versterkte democratische rechtsstaat en een transparant politiek stelsel zoals beoogd met dit wetsvoorstel. In de reacties wordt echter ook aandacht gevraagd voor het gegeven dat de openbare lichamen niet een op een vergeleken kunnen worden met Nederlandse gemeenten. Zowel het takenpakket van de openbare lichamen, de omvang van de eilandsraden, de (politieke) cultuur en het juridisch kader wijken in belangrijke mate af van de Europees Nederlandse situatie. Dit geldt eveneens voor het bijzondere politieke verleden en karakter van de drie eilanden.

Aangegeven is dat vanuit het principe 'comply or explain' het voor de vertaling van beleid vanuit Europees Nederland naar Caribisch Nederland van groot belang is dat rekening wordt gehouden met de lokale context. Daarnaast dient complexiteit in het stelsel zoveel mogelijk te worden voorkomen. Het aspect van uitvoerbaarheid dient hierbij nadrukkelijk te worden meegewogen. De ten behoeve van deze wet benodigde organisatorische voorzieningen, administratieve inspanningen en de daarmee gepaard gaande financiële lasten, zouden in de praktijk, een te grote impact hebben op de kleine politieke partijen in Caribisch Nederland. Vanuit deze gedachte is vanuit de eilanden aangeraden om een apart hoofdstuk in het wetsvoorstel op te nemen of een apart wetsvoorstel te maken dat uitsluitend gericht is op politieke partijen die actief zijn in de eilandsraden. De regering heeft dit advies ter harte genomen. Politieke verenigingen die hun aanduiding hebben geregistreerd bij het centraal stembureau met het oog op eilandsraadsverkiezingen, worden niet door deze wet gereguleerd. De wenselijkheid van de invoering van financierings- en transparantieregels voor politieke partijen op de drie eilanden staat niet ter discussie, maar vraagt nader overleg, onderzoek en aanpassingen. Er is voor gekozen om buiten dit

wetsvoorstel een separaat traject te starten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba waarbij in ieder geval aandacht zal worden besteed aan:

- de hoogte en de verdeelsystematiek van de subsidie. Dit lijkt nu onevenredig uit te pakken gezien de beperkte omvang van het aantal zetels van de eilandsraden ten opzichte van het aantal raadszetels in Nederlandse gemeenten;
- de valuta die geldt op de Caribische eilanden en de koersverschillen die hiermee gepaard gaan. De subsidiebedragen staan in het wetsvoorstel opgenomen in Euro's terwijl de valuta op de eilanden USD betreft;
- de benodigde organisatorische voorzieningen, administratieve inspanningen en de daarmee gepaard gaande financiële lasten. Deze zullen in de praktijk een grote impact hebben op de (kleine) politieke partijen. Politieke partijen in Caribisch Nederland zijn in mindere mate georganiseerd dan partijen in Nederland en hebben thans veelal geen voorziening voor de publicatie van bijdragen, schulden en de vermogenspositie van politieke partijen zoals een website;
- het gegeven dat relatief veel niet-Nederlanders woonachtig zijn op de eilanden. De vraag is of een verbod op bijdragen van niet-Nederlanders in dit geval voor Caribisch Nederland nuttig en noodzakelijk is.

Tenslotte resteert de vraag of het voor het toezicht en de handhaving niet verstandiger is om lokaal een toezichthouder in te stellen gezien de geschetste bijzondere situatie en de grote fysieke afstand tot Europees Nederland.

15. Invoeringstoets en periodieke evaluatie

15.1 Invoeringstoets

Ten opzichte van de huidige Wet financiering politieke partijen (Wfpp) bevat de Wet op de politieke partijen (Wpp) een groot aantal nieuwe regels waaraan politieke partijen moeten voldoen. Denk bijvoorbeeld aan de transparantievoorschriften inzake microtargeting en de interne organisatie van politieke partijen. Voor decentrale politieke partijen en afdelingen zijn ook de transparantievoorschriften inzake hun financiën nieuw. Daarnaast wordt er een nieuwe toezichthouder ingesteld: de Nederlandse Autoriteit politieke partijen. Gelet op deze grote veranderingen zal een jaar na de inwerkingtreding van deze wet een

invoeringstoets worden uitgevoerd.¹²⁰ Op dat moment kan nog geen uitgebreide en diepgaande wetsevaluatie plaatsvinden, maar valt mogelijk wel iets te zeggen over de uitwerking die de nieuwe wet in de praktijk heeft. Daarbij wordt ook bekeken of de nieuwe elementen in de Wpp werkbaar zijn voor politieke partijen. In de Kamerbrief 'Inkleuring en stand van zaken invoeringstoets' wordt het kabinetsbeleid t.a.v. een invoeringstoets verder uitgewerkt.¹²¹

15.2 Periodieke evaluaties

De Wet op de politieke partijen zal in de toekomst periodiek worden geëvalueerd. Op die manier kan blijvend gemonitord worden of de met de wet beoogde doelen in voldoende mate worden bereikt. Bovendien kan uit evaluaties blijken dat aanpassing van de wet wenselijk is als gevolg van nieuwe technische mogelijkheden of maatschappelijke ontwikkelingen. Voorgesteld wordt om dit elke vijf jaar te doen.

Ten eerste, omdat politieke partijen actief zijn in meerdere bestuurslagen en deze wet zich op al deze partijen richt. Op deze manier is gewaarborgd dat er in elke bestuurslaag minimaal één keer een verkiezing heeft kunnen plaatsvinden. Dit is belangrijk omdat de Wpp ook regels bevat rondom het verkiezingsproces, en omdat voorafgaand aan verkiezingen bijdragen en politieke advertenties het meest voorkomen.

Ten tweede sluit de gekozen termijn aan bij aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Een kortere evaluatietermijn zou met zich mee kunnen brengen dat er in de praktijk nog te weinig ervaring met een wet is opgedaan om deze gedegen te kunnen evalueren. Een situatie die zich te meer kan doen gevoelen in de situatie dat naar aanleiding van een eerdere evaluatie een wetswijziging heeft plaatsgevonden.

Door de gehele wet in één keer te evalueren wordt daarnaast ook recht gedaan aan de samenhang van de regels. Zo gelden sommige regels voor alle politieke partijen en afdelingen, ongeacht of zij op lokaal, regionaal of gemeentelijk niveau opereren, en vormen de financieringsregels voor landelijke politieke partijen de basis voor de, op de decentrale context aangepaste, regels voor decentrale politieke partijen.

¹²⁰ Het gaat hierbij om een richttermijn. In de praktijk kan het wenselijk zijn om, bijvoorbeeld vanwege verkiezingen, de invoeringstoets iets eerder of juist later dan een jaar na de inwerkingtreding uit te voeren.

¹²¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96.

Conform de Wet financiering politieke partijen zal de minister de evaluatie van de Wpp laten uitvoeren door een commissie met onafhankelijke deskundigen. De evaluatie wordt door de minister ook gedeeld met de Staten-Generaal.

15.3 Tussentijdse rapportage

Bij de behandeling van de Evaluatiewet Wfpp is het amendement-Omtzigt aangenomen.¹²² In de toelichting bij dit amendement is overwogen dat “het jaar na de verkiezingen voor de Tweede Kamer het meest natuurlijke evaluatiemoment is voor deze wet. In het recente verleden ontvingen partijen vooral grote bijdragen ten behoeve van de verkiezingen.”

In tegenstelling tot de Wfpp bevat de Wpp echter ook regelgeving voor decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen. Voor deze regelgeving ligt het niet voor de hand om deze, buiten de periodieke evaluatie om te evalueren zodra er verkiezingen voor de Tweede Kamer zijn gehouden. Echter, gezien het feit dat het amendement Omtzigt recent en met ruime meerderheid door de Tweede Kamer is aangenomen, is het wenselijk dat na het plaatsvinden van verkiezingen voor de Tweede Kamer wordt bezien of de regels in de Wpp nog goed passen. De Autoriteit heeft hier als toezichthouder op deze regels bij uitstek verstand van. Het ligt dan ook voor de hand dat de Autoriteit na elke verkiezing voor de Tweede Kamer een rapport opstelt met bevindingen over de regels in de Wpp. Hier is geen wettelijke verplichting voor nodig. De Autoriteit kan dit op eigen verantwoordelijkheid uitvoeren. Indien de Autoriteit de Minister een dergelijk rapport toestuurt, zal de Minister dit rapport, net als de periodieke evaluatie, ook delen met de Staten-Generaal.

16. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Op grond van aanwijzing 4.17, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving treden wetten in beginsel op 1 juli of 1 januari van een jaar in werking. Dat geldt ook voor deze wet. Niet alle artikelen van deze wet zullen echter op hetzelfde moment in werking kunnen treden. Zo moet de Nederlandse Autoriteit politieke partijen bijvoorbeeld eerst een register van politieke advertenties hebben ingericht (artikel 69) voordat een politieke partij haar politieke advertentie in dat register kan deponeren

¹²² Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 66.

(artikel 71). Om dat register te kunnen opzetten en deponering mogelijk te kunnen maken, moet de Autoriteit vanzelfsprekend eerst zelf bestaan. Zij wordt bij de wet ingesteld (artikel 93). Maar om operationeel actief te kunnen zijn moet de Autoriteit leden hebben en moet in ambtelijke ondersteuning van deze leden zijn voorzien. Dit laatste heeft de Autoriteit ook nodig om de andere in deze wet aan haar opgedragen taken te kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld om aanvragen van politieke partijen tot het verlenen van subsidie in behandeling te kunnen nemen (artikel 18). Kortom: niet alle in deze wet voorkomende bepalingen zullen tegelijkertijd in werking kunnen treden. De bepalingen die de Autoriteit betreffen zullen op een eerder moment in werking treden dan de inhoudelijke normen die de wet ten aanzien van politieke partijen bevat. Anders kan de Autoriteit niet de activiteiten verrichten die nodig zijn om zich op de inwerkingtreding van de andere bepalingen van deze wet voor te bereiden. Dit eerdere moment kan afwijken van de vaste verandermomenten. Immers, het betreft dan alleen bepalingen die de interne organisatie van de Autoriteit raken en die nodig zijn om een soepele overgang van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) op de Wet op de politieke partijen (Wpp) te faciliteren.

Niet alleen de Nederlandse Autoriteit politieke partijen zal zich willen voorbereiden op de inhoudelijke normen die in de Wpp zijn vervat. Deze wet brengt immers ook nieuwe regels mee voor politieke partijen. Er worden bijvoorbeeld transparantieregels inzake de interne organisatie van politieke partijen gesteld. Om politieke partijen de kans te geven zich daarop voor te bereiden, moeten er op grond van aanwijzing 4.17, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving in beginsel minimaal twee maanden zitten tussen de publicatiedatum van deze wet in en het moment dat de wet in werking treedt. Concreet betekent dit dat om inwerkingtreding per 1 januari mogelijk te maken deze wet in beginsel uiterlijk op 1 november in het Staatsblad moet staan.

Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de bepalingen in deze wet over subsidieverlening zal de huidige Wfpp worden ingetrokken (artikel 113). Aanvragen en eventuele bezwaarschriften die op dat moment op basis van de Wfpp bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ingediend, zullen na de inwerkingtreding van artikel 115 worden aangemerkt als aanvragen en bezwaren ingediend bij de Autoriteit. Dit laatste laat onverlet dat subsidie die eerder is verleend op grond van de Wfpp door de Autoriteit zal worden vastgesteld op basis van de regels zoals deze op grond van Wfpp golden toen de subsidie werd

verleend (artikel 116). Zou dit niet zo zijn, dan zou degene die subsidie heeft aangevraagd achteraf - bij de definitieve vaststelling van de subsidie - geconfronteerd kunnen worden met rechtsregels die afwijken van de regels die golden toen de subsidie werd aangevraagd en toegekend.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel 1 (Begripsbepalingen en reikwijdte)

In dit artikel zijn bestaande begrippen uit de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) en nieuwe begrippen opgenomen die relevant zijn voor de toepassing van de Wet op de politieke partijen en de onderliggende regelgeving. Bepaalde juridische begrippen die in het wetsvoorstel voorkomen en in het voorgestelde begrippenkader ontbreken, zoals subsidie of vereniging, maken deel uit van geldende algemene regelingen en volgen de inhoud die in de betreffende regelingen aan die begrippen is gegeven.

afdeling

Kenmerkend voor de afdeling is dat zij geen rechtspersoonlijkheid heeft. In juridische zin maakt de afdeling onderdeel uit van een bestaande politieke vereniging, maar is daarvoor actief binnen, en primair gericht op, een decentrale bestuurslaag. Zo kan een landelijke politieke partij afdelingen hebben op provincieniveau en gemeenteniveau, maar is ook niet uit te sluiten dat een provinciale politieke partij afdelingen heeft op gemeenteniveau. Uit de woorden «de statuten van een politieke vereniging» volgt dat de politieke vereniging waartoe de afdeling behoort zelf al een politieke partij mag zijn, maar dat dit géén vereiste is. Als een politieke vereniging haar aanduiding heeft geregistreerd ten behoeve van Tweede Kamerverkiezingen, maar er bij de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing geen zetels zijn toegewezen aan een lijst waarboven de door haar geregistreerde aanduiding stond, staat dat er niet aan in de weg om een lokale afdeling die actief is bij gemeenteraadsverkiezing als zodanig te erkennen en - als er bij de gemeenteraadsverkiezing wél een zetel wordt behaald - gelijk te stellen met een decentrale politieke partij. Zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 2. Zie voor een andere toelichting ook hoofdstuk 3 en paragraaf 6.2 van deze toelichting.

algemeen bestuur

Deze begripsbepaling is ontleend aan de Kieswet. Volgens artikel A 1 van de Kieswet is een algemeen bestuur een vertegenwoordigend orgaan van

een waterschap voor zover het leden betreft van de categorie, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Waterschapswet.

Autoriteit

De begripsbepaling verwijst naar artikel 93 betreffende de Nederlandse Autoriteit politieke partijen, die belast is met de taken, genoemd in artikel 94. Voor een toelichting op de positie, taken en bevoegdheden van de Autoriteit, wordt verwezen naar hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze toelichting.

bijdrage

Het begrip bijdrage vormt een belangrijk element in de vanuit de Wfpp overgehevelde regeling voor partijfinanciering, die in deze wet is verbreed naar decentrale politieke partijen. Het begrip omvat meer dan geldelijke bijdragen in enge zin. Ook bijdragen in natura worden als bijdrage aangemerkt.

bijdrage in natura

Een bijdrage in natura is een specialis van het begrip «bijdrage». Van een bijdrage in natura is ook sprake als de geldelijke waarde van de ontvangen dienst of prestatie hoger is dan de door de politieke vereniging betaalde prijs of geleverde tegenprestatie. Een bijdrage in natura wordt alleen als zodanig aangemerkt als de politieke vereniging de bijdrage daadwerkelijk heeft ontvangen, is geschied op verzoek van de vereniging of als deze ermee heeft ingestemd dat de bijdrage wordt gedaan. Voor een nadere toelichting over de kaders die gehanteerd worden bij de invulling van de beoordelingsruimte die het begrip 'bijdrage in natura' bevat, wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

blanco lijst

Dit onderdeel is relevant voor de toepassing van de bepalingen in hoofdstuk 8 vanwege de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor blanco lijsten en de daarop voorkomende kandidaten in het kader van verkiezingen. Ingevolge de Kieswet is het voor een groepering die aan verkiezingen wil deelnemen niet verplicht om een aanduiding te registreren (artikel H 3). Zij kan ook met een blanco lijst aan verkiezingen deelnemen. Dan staat er alleen een lijstnummer boven de lijst van de groepering op het stembiljet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

decentrale politieke partij

De wettelijke aanspraken en verplichtingen die dit wetsvoorstel bevat, zijn niet in gelijke mate van toepassing op landelijke politieke partijen en decentrale politieke partijen. Om ter zake te kunnen differentiëren, is gekozen voor specifieke begripsbepalingen die aansluiten bij het landelijke en het decentrale bestuursniveau waarop de verschillende partijen opereren. Onder een decentrale politieke partij kunnen verschillende verschijningsvormen worden onderscheiden: een provinciale politieke partij, gemeentelijke politieke partij, of waterschapspartij. Het betreft politieke verenigingen waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst als bedoeld in artikel H 3 van de Kieswet heeft gestaan waaraan bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van provinciale staten, de gemeenteraad, de eilandsraad of het algemeen bestuur ten minste één zetel is toegewezen. Zie ook de toelichting bij de definitie van het begrip «politieke partij».

Decentrale politieke vereniging

De decentrale politieke vereniging heeft haar aanduiding al wel geregistreerd om deze bij provinciale staten-, gemeenteraads- of waterschapsverkiezingen boven een lijst te kunnen laten plaatsen, maar bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van het betreffende orgaan zijn geen zetels toegewezen aan een lijst met daarboven de door deze vereniging geregistreerde aanduiding.

kandidaat

De meldplicht voor het aanvaarden van een substantiële bijdrage (artikel 42) en het maximum aan gecombineerde bijdragen (artikel 41) zijn vanaf de eenenveertigste dag vóór de dag van de kandidaatstelling ook van toepassing op kandidaten. Op dat moment staat evenwel formeel nog niet vast welke personen kandidaat staan voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan. Dat wordt pas definitief duidelijk nadat het centraal stembureau op grond van artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet de geldige kandidatenlijsten openbaar heeft gemaakt. Anderzijds is het in de praktijk denkbaar dat zodra duidelijk is dat iemand mogelijk of zelfs waarschijnlijk kandidaat staat, diegene al bijdragen ontvangt ten behoeve van de verkiezingscampagne in het algemeen of diens eigen campagne in het bijzonder. Het ontvangen van bijdragen door kandidaten wordt in deze wet gereguleerd. Daarom bevat deze wet een bredere definitie van het begrip kandidaat.

Kandidaat in de zin van deze wet is niet alleen degene wiens naam voorkomt op een lijst die door het centraal stembureau op grond van artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet openbaar is gemaakt. Die dag ligt namelijk minimaal 8 dagen ná de dag van de kandidaatstelling (vgl. art. I 7 lid 1 Kieswet). Kandidaat is ook degene bij wie of ten aanzien van wie

het voornemen daartoe bestaat. Als er nog geen conceptkandidatenlijst is – of die er al wel is en iemand daar nog op probeert te komen –, dan is er sprake van een persoon bij wie het voornemen bestaat om op een lijst als bedoeld in artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet te komen. De betrokkene is op dat moment nog geen kandidaat in de zin van de Kieswet, maar al wel in de zin van deze wet. Personen van wie de naam op een conceptkandidatenlijst staat, zijn personen ten aanzien van wie het voornemen bestaat dat hun namen op een lijst als bedoeld in artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet komen te staan. Ook zij zijn op dat moment formeel nog geen kandidaat in de zin van de Kieswet, maar al wel kandidaat in de zin van deze wet. Over conceptkandidatenlijsten wordt veelal binnen een politieke vereniging gesproken. Wordt de naam van iemand van de (concept)kandidatenlijst geschrapt, dan houdt de betrokkene vanaf dat moment op kandidaat te zijn. De in deze wet opgenomen regels betreffende kandidaten zijn dan niet langer op deze persoon van toepassing, maar nog wel over de periode dat de betrokkene kandidaat was.

laatstgehouden verkiezing

Met de laatstgehouden verkiezing wordt bedoeld op de laatste verkiezing van de leden van het betreffende vertegenwoordigend orgaan. Betreft het een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, dan is de laatstgehouden verkiezing de laatste verkiezing waarbij de leden van de Tweede Kamer zijn gekozen.

landelijke politieke partij

Deze begripsbepaling dient ter onderscheiding van een decentrale politieke partij. Een landelijke partij betreft een politieke vereniging die een aanduiding heeft laten registreren ten behoeve van Tweede Kamerverkiezingen of Eerste Kamerverkiezingen, en waarvan de aanduiding bij de laatstgehouden verkiezing boven een kandidatenlijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen.

landelijke politieke vereniging

De landelijke politieke vereniging heeft haar aanduiding al wel geregistreerd om deze bij Eerste of Tweede Kamerverkiezingen boven een lijst te kunnen laten plaatsen. Bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van het betreffende orgaan zijn evenwel geen zetels toegewezen aan een lijst met daarboven de door deze vereniging geregistreerde aanduiding.

microtargetingtechnieken,

Kenmerkend voor het gebruik van microtargetingtechnieken is dat een advertentie alleen wordt getoond aan een of meer aan de hand van specifieke kenmerken geselecteerde personen. Vaak zal de tekst van deze advertentie daarbij op de beoogde doelgroep zijn afgestemd. Dat is echter geen noodzakelijke voorwaarde. De kenmerken waarop geselecteerd wordt moeten bekend zijn. Onder «kenmerken» worden in dit verband alle mogelijke selectiecriteria verstaan op basis waarvan mensen van elkaar te onderscheiden, en dus te categoriseren, zijn. Naast iemands geslacht, leeftijd en woonplaats, zijn dat bijvoorbeeld ook iemands belangstelling, bezittingen, overtuigingen en de mate waarin iemand online actief is.

Nederlandse donateur

Het begrip *Nederlandse donateur* wordt gedefinieerd, omdat voor de bijdragen van niet-Nederlandse donateurs een bijdragenmaximum geldt van € 250,-. Zie daarover de voorgestelde artikelen 40 en 60.

Nederlandse donateurs zijn natuurlijke personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten en ondernemingen of rechtspersonen die in het Handelsregister zijn ingeschreven. Voor Nederlandse donateurs geldt om de in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting genoemde redenen geen bijdragenmaximum van € 250,-. Wel moeten zij rekening houden met het bijdragenmaximum uit artikelen 41 en 61 van deze wet.

Anders dan in de Wfpp is in de definitie niet de kiesgerechtigdheid van een donateur maar zijn of haar nationaliteit als maatstaf gehanteerd. Naar het oordeel van de regering vormt controle van de kiesgerechtigdheid van een donateur door politieke partijen een vergaande inbreuk op de privacy. Bovendien ontbeert een politieke partij daartoe de wettelijke bevoegdheid. Voor Nederlandse ingezetenen wordt de kiesgerechtigdheid door gemeenten in de Basisregistratie Personen (BRP) geregistreerd. Voor Nederlandse niet-ingezetenen geldt een andere regeling (het permanente kiezersregister van de gemeente Den Haag). Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn beide registers niet openbaar. Overheidsorganen, zoals DUO en het UWV, krijgen gegevens uit de BRP omdat zij die nodig hebben om hun publieke taken uit te voeren. Ook een aantal organisaties buiten de overheid hebben toegang tot de BRP. Het gaat om partijen met belangrijke maatschappelijke taken, zoals pensioenfondsen, zorgverzekeraars en ziekenhuizen. Er worden slechts persoonsgegevens verstrekt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die taken. Gelet hierop ligt het ook niet in de rede om politieke partijen toegang te verlenen tot de BRP om de kiesgerechtigdheid van donateurs te toetsen. Naar het oordeel van de regering kan bij het ontvangen van bijdragen worden volstaan met het controleren van de nationaliteit van de donateur aan de hand van een kopie van het paspoort of de identiteitskaart van de donateur. Identiteitsgegevens die de politieke partij niet nodig heeft ten behoeve

van deze controle, zoals de pasfoto, het burgerservicenummer (BSN) en de handtekening, mogen daarbij door de donateur onleesbaar worden gemaakt.

neveninstelling

Een neveninstelling kan zijn een politiek-wetenschappelijk instituut als bedoeld in artikel 5, een politieke jongerenorganisatie als bedoeld in artikel 4, een instelling voor buitenlandse activiteiten als bedoeld in artikel 6 of een rechtspersoon als bedoeld in artikel 8. Voor de aanwijzing van deze organisaties of instellingen als neveninstelling wordt uitgegaan van de criteria die in de betreffende bepalingen zijn genoemd.

Het is voor de aanwijzing als neveninstelling niet relevant of de rechtspersoon al dan niet bijdragen in ontvangst neemt. Het criterium van oogmerk of doelgerichtheid is wezenlijk voor het begrip van neveninstelling. Dat een organisatie activiteiten verricht die gunstig zijn voor de politieke vereniging, betekent op zich nog niet dat het een neveninstelling betreft. Indien bijvoorbeeld een dagblad aandacht besteedt aan een politieke vereniging of haar activiteiten, kan dit gunstig zijn voor de vereniging. Maar daarmee is nog niet gezegd dat de dagbladuitgeverij moet worden aangemerkt als neveninstelling. Het verrichten van de activiteiten moet een zeker structureel karakter hebben. Een organisatie die incidenteel een activiteit ten bate van een vereniging verricht is geen neveninstelling. Er moet sprake zijn van het stelselmatig of structureel verrichten van activiteiten of werkzaamheden ten bate van de politieke vereniging of een kandidaat die op de lijst van deze vereniging is geplaatst.

Een rechtspersoon die tot doel heeft congressen of workshops te organiseren over het partijprogramma en de politieke opvattingen van één bepaalde politieke vereniging zal als een neveninstelling kunnen worden aangemerkt. Dit zal ook het geval zijn bij een stichting waarvan de activiteiten bestaan uit het beheren van een fonds of vermogen gericht op het financieren van activiteiten van één bepaalde politieke vereniging, een stichting die onroerend goed beheert voor één bepaalde politieke vereniging of die het personeel werkzaam voor die vereniging in dienst heeft.

Ook kan sprake zijn van een neveninstelling als de rechtspersoon na enige tijd weer wordt ontbonden en een tijdelijk karakter heeft. Als sprake is van het incidenteel oprichten van een rechtspersoon die bijvoorbeeld bijdragen verzamelt, kan voor de tijd dat die rechtspersoon bestaat sprake zijn van een neveninstelling. In zo'n situatie kan gedurende een tijdelijke periode namelijk sprake zijn van een organisatie die uitsluitend of in hoofdzaak gericht is op het stelselmatig of structureel ten bate van een politieke vereniging verrichten van activiteiten.

Indien een stichting puur is opgericht om particuliere bijdragen in te zamelen en zij de bijdragen volledig of hoofdzakelijk doorsluis naar één politieke vereniging, kan worden gesteld dat die stichting in hoofdzaak erop gericht is ten bate van die vereniging activiteiten te verrichten en dus een neveninstelling is. Als een deel van het geld ook aan een of meerdere andere verenigingen wordt gegeven, hebben die verenigingen ook voordeel bij de desbetreffende stichting. Zij kan dan niet worden aangemerkt als neveninstelling van een politieke vereniging.

Het gevolg van de aanwijzing als neveninstelling is dat de voorschriften waarvoor een verbrede toepassing geldt, zoals inzake de registratie en openbaarmaking van bijdragen, vanaf dat moment ook betrekking hebben op de neveninstelling. Daarmee worden de verplichtingen die voor een politieke vereniging gelden ook van toepassing op haar neveninstelling. Het doel hiervan is te voorkomen dat bijvoorbeeld bijdragen die niet aan de politieke vereniging zelf, maar aan een gelieerde instelling zijn gedaan, zich aan de openbaarheid onttrekken. Ook met bijdragen aan neveninstellingen zou indirect invloed uitgeoefend kunnen worden op de standpuntbepaling van een politieke vereniging.

Onze Minister

Dit onderdeel verduidelijkt wie onder Onze Minister moet worden verstaan, namelijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

peildatum

Bij verschillende bepalingen wordt een peildatum gehanteerd. De peildatum is in beginsel 1 januari.

politieke advertentie

In hoofdstuk 7 en in hoofdstuk 8, paragraaf 3, van deze wet zijn regels opgenomen met betrekking tot politieke advertenties. De wettelijke definitie van een «politieke advertentie» kent een aantal kenmerken. Op de eerste plaats gaat het om een boodschap «tegen betaling». De betaling moet gericht zijn op de boodschap. Een krantenartikel is daarom geen politieke advertentie. Ook niet als de journalist geen kritische houding heeft aangenomen. Dat wordt anders als een politieke partij een journalist heeft betaald om het krantenartikel te schrijven; dan is sprake van een advertorial.

Voor de vraag of een boodschap een politieke advertentie is, is het niet relevant hoe deze boodschap wordt gepubliceerd of verspreid. Het rondlopen met een sandwichbord kan net zo goed een politieke

advertentie zijn als een advertentie in een tijdschrift, een digitale advertentie in een abri of een reclamespotje op de radio. Ook is het niet noodzakelijk dat de politieke partij de boodschap zelf heeft gepubliceerd of verspreid. De politieke partij kan ook een derde opdracht geven om dit te doen of hebben ingestemd met het aanbod van een derde om een politieke advertentie te publiceren of verspreiden. In het laatste geval is er sprake van een bijdrage in natura. Wat in de voorafgaande zinnen is geschreven over politieke partijen is mutatis mutandis ook van toepassing op de door hen aangewezen neveninstellingen.

Kenmerkend voor een politieke advertentie is haar kennelijke doel. Dat wil zeggen: het doel waarop de boodschap naar algemeen maatschappelijke maatstaven is gericht. Politieke advertenties kunnen verschillende doelen hebben. In een verkiezingscampagne kan een politieke advertentie tot doel hebben om de opkomst bij de stemming te beïnvloeden: in positieve zin – het bevorderen van de opkomst –, maar ook in negatieve zin – groepen personen demotiveren om naar de stembus te komen. Politieke advertenties kunnen ook gebruikt worden om de stemvoorkeur van kiezers te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door personen te enthousiasmeren om hun stem op een bepaalde partij of kandidaat uit te brengen. Ook buiten de verkiezingsperiodes kunnen politieke advertenties worden ingezet. Politieke advertenties kunnen worden ingezet om invloed uit te oefenen op een concreet wetgevingstraject, maar ook om in meer algemene zin de publieke opinie te beïnvloeden.

politieke alliantie

De begripsbepaling heeft betrekking op politieke verenigingen die als organisatiestructuur een samenwerkingsverband van aangesloten decentrale politieke partijen of politieke verenigingen kennen. Het betreft partijen die ingericht zijn als een koepelorganisatie waarvan andere politieke partijen en verenigingen lid zijn.

politieke stichting

De verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van een waterschap is de enige verkiezing waarbij boven een kandidatenlijst niet alleen de aanduiding van een politieke vereniging, of een afkorting daarvan, kan worden vermeld, maar ook de door een politieke stichting geregistreerde aanduiding of een afkorting daarvan.

politieke partij

Het begrip «politieke partij» is een verbijzondering van het begrip «politieke vereniging». Een politieke partij is gedefinieerd als een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan bij de laatstgehouden verkiezing boven een kandidatenlijst heeft gestaan waaraan minimaal één zetel is toegewezen.

politieke vereniging

Een politieke vereniging is gedefinieerd als een vereniging waarvan de aanduiding bij het centraal stembureau voor een verkiezing is geregistreerd. Slechts partijen die een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn, komen in aanmerking voor registratie.¹²³ Dit betekent dat de statuten moeten zijn vastgelegd in een notariële akte.

register van politieke advertenties

In artikel 69 zijn regels vervat over de inrichting en het beheer van een door de Autoriteit bij te houden register van politieke advertenties. Hierin worden de in de artikelen 71 en 85 van deze wet bedoelde advertenties geregistreerd.

schulden

In de hoofdstukken 5 en 6 van deze wet is telkens een definitie opgenomen van het begrip schulden. Door in artikel 1 naar deze definities te verwijzen, zijn deze definities ook buiten deze hoofdstukken van toepassing. De in artikel 33 opgenomen definitie is van toepassing op landelijke politieke verenigingen en personen die kandidaat staan voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal. De in artikel 53 opgenomen definitie is van toepassing op decentrale politieke verenigingen en personen die kandidaat staan voor de verkiezing van de leden van provinciale staten, het algemeen bestuur van een waterschap of een gemeenteraad.

uitgever

In artikel 73 van dit wetsontwerp is vastgelegd dat de uitgever van politieke advertenties desgevraagd aan de Autoriteit de door deze gevraagde ontbrekende of aanvullende informatie verstrekt. De uitgever is elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die politieke advertenties uitzendt, beschikbaar stelt of langs andere weg in het publieke domein brengt. In veel gevallen zal de uitgever een commerciële partij zijn.

verkiezing

Met deze begripsbepaling wordt een verkiezing in de zin van de Kieswet bedoeld. De Kieswet regelt verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer evenals die van de leden van het Europees Parlement, provinciale staten, de gemeenteraden, eilandsraden, algemene besturen van waterschappen en de kiescolleges voor de Eerste

¹²³ Vgl. art. G 1, G 2, G 2a en G 3 Kieswet.

Kamer en de kiescolleges voor de Eerste Kamer en voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn. In de begripsbepaling zijn de verkiezingen van de leden van het Europees Parlement en de genoemde kiescolleges uitgezonderd. Zij vallen daarmee buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting op deze uitzondering, wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

zetel van de politieke partij

Op grond van de Grondwet stemmen stemgerechtigden in Nederland bij verkiezingen niet op een partij, maar op een persoon. Zie hierover de artikelen 53, eerste lid, 54, eerste lid, 55, eerste lid, 67, derde lid, en 129, eerste en tweede lid, van de Grondwet. In weerwil van het dagelijks spraakgebruik is het in juridische zin ook niet zo dat politieke partijen kandidatenlijsten indienen: op grond van artikel H 3, eerste lid, van de Kieswet is het aan individuele stemgerechtigden om een kandidatenlijst in te dienen. Wel kan op grond van artikel H 3, tweede en derde lid, van de Kieswet boven zo'n lijst een door een politieke groepering geregistreerde aanduiding worden geplaatst. Ten behoeve van de leesbaarheid van deze wet is voor de berekening van het subsidiebedrag dat aan een politieke partij kan worden verleend echter wel uitgegaan van een kennelijke verbinding tussen de politieke partij en (het succes van) een kandidatenlijst. Hiertoe worden de zetels die bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van een vertegenwoordigend orgaan zijn toegekend aan de lijst waarboven de aanduiding van een politieke vereniging stond vermeld, geacht de zetels van die politieke partij te zijn.

Artikel 2 (Gelijkstelling afdeling met decentrale politieke vereniging)

In het eerste lid is geregeld dat een «afdeling» van een politieke vereniging of politieke partij gelijk wordt gesteld aan een decentrale politieke vereniging. Hieruit volgt dat als bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van een vertegenwoordigend orgaan een of meer zetels zijn toegewezen aan de lijst waarboven de aanduiding stond van de politieke partij of politieke vereniging waartoe de afdeling behoort, de afdeling gelijk wordt gesteld met een decentrale politieke partij. Op deze manier is gewaarborgd dat afdelingen op dezelfde manier gereguleerd worden als lokale politieke verenigingen.

In het tweede lid is geregeld dat de op grond van de Kieswet door een politieke vereniging geregistreerde aanduiding voor de toepassing van deze wet wordt geacht door de afdeling te zijn geregistreerd. Een afdeling heeft geen aanduiding. Omdat een afdeling geen rechtspersoonlijkheid heeft, kan zij geen aanduiding registreren op grond van artikel G 2, G 2a of G 3 van de Kieswet. Afdelingen maken gebruik van de aanduiding die door de politieke vereniging waarvan zij deel uitmaken is geregistreerd.

Omdat een afdeling in het eerste lid gelijk is gesteld met een decentrale politieke vereniging moet de aanduiding van de politieke vereniging waarvan de afdeling deel uitmaakt tevens worden beschouwd als de door die, met een decentrale politieke vereniging gelijkgestelde, afdeling geregistreerde aanduiding.

Artikel 3 (Gelijkstelling politieke alliantie met politieke vereniging)

Dit artikel ziet op politieke verenigingen die als organisatiestructuur een samenwerkingsverband van aangesloten decentrale politieke partijen of verenigingen kennen. De regeling is bedoeld voor een politieke vereniging die is ingericht als een koepelorganisatie waarvan andere politieke partijen of verenigingen lid zijn.

In het eerste lid is geregeld dat een dergelijke koepelorganisatie met een politieke vereniging gelijk wordt gesteld. Als gevolg hiervan heeft een politieke alliantie waarvan de aanduiding bij de laatstgehouden verkiezing boven een kandidatenlijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegekend dezelfde rechten en plichten als een politieke partij.

In het tweede lid is bepaald dat de leden van de decentrale politieke partijen of vereniging die deel uitmaakt van de politieke alliantie aangemerkt kunnen worden als de leden van deze politieke alliantie. Dit is van belang, omdat het subsidiebedrag dat aan een politieke partij wordt uitgekeerd voor een deel ook afhangt van het ledental van die partij.

Artikel 4 (Gelijkstelling politieke stichting met politieke vereniging)

Ten behoeve van de verkiezing van de leden van de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur van een waterschap kunnen niet alleen verenigingen met volledige rechtspersoonlijkheid een aanduiding registreren, maar ook stichtingen. Zie artikel G 2a van de Kieswet. Geregeld is dat alle aanspraken en verplichtingen die op grond van deze wet en daarop berustende regelgeving voor politieke verenigingen gelden, ook van toepassing zijn op politieke stichtingen. Als bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van een waterschap een of meer zetels zijn toegewezen aan de lijst waarboven de door een stichting geregistreerde aanduiding stond, dan wordt die stichting voor het bepaalde bij of krachtens deze wet dus gelijkgesteld met een decentrale politieke partij en komt derhalve ook, onder dezelfde voorwaarden als andere decentrale politieke partijen, voor subsidie in aanmerking.

Artikel 5 (Aanwijzing politiek-wetenschappelijk instituut als neveninstelling)

Dit artikel regelt de voorwaarden voor de aanwijzing van een politiek-wetenschappelijk instituut als neveninstelling. Uit het eerste lid volgt dat een landelijke politieke vereniging één politiek-wetenschappelijk instituut als neveninstelling kan aanwijzen. Het is hiervoor niet noodzakelijk dat de politieke vereniging ook een politieke partij is. Een politiek-wetenschappelijk instituut is een rechtspersoon die uitsluitend of in hoofdzaak politiek-wetenschappelijke activiteiten ten behoeve van de politieke vereniging verricht. Landelijke politieke partijen kennen in de regel een politiek-wetenschappelijk instituut. Een dergelijk instituut beoogt een brug te slaan tussen wetenschap en politiek en (nieuwe) gedachtevorming zowel binnen politieke partijen als in de samenleving te stimuleren.

Op grond van het tweede lid van dit artikel kan een politiek-wetenschappelijk instituut slechts door één landelijke politieke vereniging worden aangewezen. Het instituut dient schriftelijk met deze aanwijzing in te stemmen, waarna de partij de Autoriteit schriftelijk in kennis dient te stellen van de aanwijzing en de instemming van het instituut met de aanwijzing. Dit laatste is geregeld in het derde lid.

Artikel 6 (Aanwijzing politieke jongerenorganisatie als neveninstelling)

Dit artikel ziet op de aanwijzing van een politieke jongerenorganisatie als neveninstelling. Het eerste lid bepaalt aan welke criteria een jongerenorganisatie moet voldoen om als neveninstelling te kunnen worden aangewezen. Verificatie vindt plaats in het kader van de jaarlijkse controle van de jaarrekening door de accountant (zie de voorgestelde artikelen 43 en 45). Met uitzondering van de leeftijdsgrens zijn de voorwaarden voor het lidmaatschap van een politieke jongerenorganisatie in beginsel niet anders dan die voor het lidmaatschap van een politieke partij. Zie daarom ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 13, eerste lid, over het lidmaatschap van een politieke partij.

Uit het tweede lid volgt dat een politieke jongerenorganisatie slechts door één landelijke politieke vereniging kan worden aangewezen. Verder dient de Autoriteit schriftelijk in kennis te worden gesteld van de aanwijzing en van de instemming van de jongerenorganisatie met de aanwijzing. Dat is geregeld in het derde lid.

Artikel 7 (Aanwijzing instelling voor buitenlandse activiteiten als neveninstelling)

Ook de aanwijzing van een instelling voor buitenlandse activiteiten als neveninstelling is aan zekere voorwaarden verbonden. Volgens het eerste lid kan een landelijke politieke vereniging één instelling voor buitenlandse

activiteiten als neveninstelling aanwijzen. Een voorwaarde daarvoor is dat de instelling een rechtspersoon is die uitsluitend of in hoofdzaak voor deze politieke vereniging activiteiten verricht ter ondersteuning van zusterpartijen en -organisaties buiten Nederland bij vormings- en scholingsactiviteiten.

Volgens het tweede lid kan een instelling voor buitenlandse activiteiten slechts door één landelijke politieke vereniging worden aangewezen. In het derde lid is bepaald dat de vereniging de Autoriteit schriftelijk in kennis moet stellen van deze aanwijzing en de instemming van de instelling met de aanwijzing.

Artikel 8 (Aanwijzing rechtspersoon als neveninstelling)

Dit artikel heeft betrekking op de aanwijzing van een rechtspersoon die uitsluitend of in hoofdzaak erop is gericht stelselmatig of structureel activiteiten of werkzaamheden te verrichten ten bate van een politieke vereniging of – indien van toepassing – een op de kandidatenlijst van een politieke vereniging geplaatste kandidaat. Een neveninstelling kan zowel activiteiten of werkzaamheden verrichten ten behoeve van een landelijke politieke vereniging, als ten behoeve van een decentrale politieke vereniging.

Indien sprake is van een rechtspersoon als hiervoor bedoeld, dient een politieke vereniging volgens het eerste lid van dit artikel deze rechtspersoon als neveninstelling aan te wijzen. Op grond van het tweede lid kan de rechtspersoon slechts door één politieke vereniging als neveninstelling worden aangewezen. Hoe de aanwijzing geschiedt verschilt. Een landelijke politieke vereniging stelt de Autoriteit schriftelijk in kennis van de aanwijzing en van de instemming van de rechtspersoon met de aanwijzing. Dit is geregeld in het derde lid. Een decentrale politieke vereniging moet de aanwijzing en de instemming van de rechtspersoon daarmee op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar maken. Bijvoorbeeld op haar website.

Ingevolge het vijfde lid dient de Autoriteit een rechtspersoon als neveninstelling aan te wijzen indien dit ten onrechte niet heeft plaatsgevonden. Alvorens tot aanwijzing te besluiten, stelt de Autoriteit de desbetreffende organisatie en de politieke vereniging in de gelegenheid gehoord te worden over het voornemen de rechtspersoon als neveninstelling aan te wijzen. De aanwijzing door de Autoriteit is een besluit dat voor bezwaar en beroep vatbaar is.

Artikel 9 (Toepasselijkheid wet openbare lichamen BES)

Dit artikel regelt dat de Wet op de politieke partijen en de daarop berustende bepalingen mede van toepassing is in de openbare lichamen

in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze wet bevat regels ten aanzien van landelijke politieke partijen en decentrale politieke partijen. Politieke partijen die een aanduiding geregistreerd hebben met het oog op de verkiezingen van de leden van een eilandsraad zijn géén decentrale politieke partij als gedefinieerd in artikel 1 van deze wet. Daarom is deze wet niet op hen van toepassing. Voor een nadere toelichting over de toepasselijkheid van de wet in de BES wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

HOOFDSTUK 2. OVER POLITIEKE VERENIGINGEN

Artikel 10 (Doel)

In dit wetsartikel wordt tot uitdrukking gebracht dat politieke verenigingen weliswaar verenigingen zijn in de zin van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, maar desalniettemin geen verenigingen zijn als iedere ander. Politieke verenigingen hebben een bijzonder doel en vervullen daarmee een bijzondere functie in de maatschappij. Zij stimuleren hun leden en andere inwoners van Nederland om kennis te nemen van politieke besluitvorming en te participeren in de totstandkoming daarvan, en leveren daarmee een cruciale bijdrage aan het functioneren van de democratische rechtsstaat.

Deze bepaling geeft weer wat de functie is van politieke partijen en wat hun doel is in het publieke bestel. Deze bepaling is geïnspireerd op artikel 1, tweede lid, van het Duitse Parteiengesetz. Doordat deze bepaling voor alle politieke verenigingen gelijkelijk omschrijft wat hun doel is (en de keuze aan de politieke verenigingen is om te omschrijven welke middelen ze willen inzetten om dat doel te bereiken en vanuit welke maatschappelijke of levensbeschouwelijke invalshoek ze dat gaan doen) onderscheidt deze bepaling zich van artikel 2:27, vierde lid, onder d, van het Burgerlijk Wetboek dat verenigingen verplicht om (zelf) hun doel te vermelden in de statuten.

Artikel 11 (Transparantieplicht)

In het eerste lid is vastgesteld dat politieke verenigingen over een aantal zaken naar buiten toe transparant moeten zijn. Politieke verenigingen moeten inzichtelijk maken hoe zij intern zijn georganiseerd. Dat wil zeggen: welke organen de vereniging krachtens haar statuten kent. Dit zijn in elk geval het verenigingsbestuur en de algemene vergadering bedoeld in artikel 27, vierde lid, onder d, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Afdelingen van een politieke vereniging worden niet als orgaan van die vereniging beschouwd, omdat afdelingen ingevolge artikel 2 al gelijkgesteld zijn aan decentrale politieke verenigingen in de zin van deze wet. Bij elk statutair orgaan moet worden aangegeven hoe men kandidaat-lid wordt van het betreffende orgaan. Ook moet de

benoemingsprocedure openbaar worden gemaakt . Ingevolge onderdeel d moet daarenboven inzicht worden geboden in de voorwaarden die verbonden zijn aan het lidmaatschap van deze organen, hun samenstelling en de benoeming. Denk bijvoorbeeld aan een minimumleeftijd voor het lidmaatschap van een politieke vereniging of eisen aan de man/vrouw-verdeling binnen het bestuur. Op grond van onderdeel b maakt de politieke vereniging een overzicht van de door haar aangewezen neveninstellingen openbaar. Tot slot moet een politieke vereniging transparant zijn over de procedure die bij de totstandkoming en samenstelling van kandidatenlijsten voor verkiezingen wordt gevolgd. De in het eerste lid bedoelde informatie moet voor derden in digitale vorm publiekelijk en kosteloos raadpleegbaar zijn op de site van de politieke vereniging. Op de vereniging rust de verplichting die informatie actueel te houden. In het derde lid is een juridische grondslag opgenomen om nadere regels te kunnen stellen over de gegevens die een politieke vereniging ingevolge het eerste lid openbaar moet maken.

HOOFDSTUK 3. SUBSIDIEREGELS VOOR LANDELIJKE POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 12 (Toepassingsbereik hoofdstuk 3)

Dit artikel bepaalt het toepassingsbereik van de bepalingen in hoofdstuk 3, dat betrekking heeft op de subsidiëring van landelijke politieke partijen. Voor een toelichting op de algemene uitgangspunten inzake de subsidiëring van landelijke politieke partijen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van de toelichting.

Artikel 13 (Subsidievoorwaarden en subsidiabele activiteiten)

Dit wetsartikel bepaalt de subsidievoorwaarden en benoemt de subsidiabele doelen. Het wetsvoorstel voorziet niet in een definitie van het begrip "subsidie". Hierin is immers reeds voorzien in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. Voor een toelichting op die definitie wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 30 e.v.).

Het eerste lid bevat de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen. Daarvoor moet sprake zijn van een politieke partij. Aan een politieke vereniging wordt geen subsidie verleend op basis van deze wet. Ten tweede moet de politieke partij aan een aantal voorwaarden voldoen. De partij moet op de peildatum - de eerste dag van het kalenderjaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd - duizend leden hebben die vergader- en stemrecht hebben en elk per jaar minimaal een bij ministeriële regeling vast te stellen contributie betalen. Uiteraard behouden politieke partijen de vrijheid om andere (buitengewone) lidmaatschappen aan te bieden. Gedacht kan worden aan een

lidmaatschap tegen gereduceerd tarief voor minima of een apart lidmaatschap voor sympathisanten die graag de partij steunen maar geen behoefte hebben aan zeggenschapsrechten. Deze leden zijn leden in de zin van het verenigingsrecht, maar zij tellen niet mee bij het bepalen van de hoogte van de subsidie. Zij kunnen slechts als leden in de zin van deze wet worden beschouwd wanneer aan alle lidmaatschapsvoorwaarden is voldaan.

Naast het hebben van zeggenschapsrechten vereist het lidmaatschap het voldoen van contributie door de leden. Het contributiebedrag wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Op dit moment bedraagt het minimum contributiebedrag voor het lidmaatschap van een politieke partij € 12,-. Leden die minder dan het verschuldigde contributiebedrag betalen en wanbetalers worden niet tot de leden gerekend die meetellen voor de bepaling van het subsidiebedrag. Het is niet vereist dat de leden stipt op de wettelijke peildatum hun (volledige) contributie hebben betaald. Wel is vereist dat bij de controle van de administratie kan worden vastgesteld dat de contributie is voldaan over het tijdvak waarin de peildatum is gelegen. Als de contributie wordt betaald per kalenderjaar, is dat dus het betreffende kalenderjaar. Het kan ook zijn dat de contributie betrekking heeft op een andere periode dan een kalenderjaar. In dat geval moet de contributie betrekking hebben op de periode waarin de peildatum is gelegen. Verificatie van het ledental en van de contributiebetaling vindt plaats in het kader van de jaarlijkse controle van de administratie en het financiële verslag.

Tot slot moet het lidmaatschap blijken uit een uitdrukkelijke wilsverklaring van betrokkene. Voor de toepassing van de wet wordt een burger niet als lid van een politieke partij of jongerenorganisatie aangemerkt als hij of zij niet met het lidmaatschap heeft ingestemd en zeker niet als hij of zij er niet van op de hoogte is.

Het tweede lid geeft een limitatieve opsomming van de activiteiten waartoe de subsidie door de politieke partij kan worden aangewend. De activiteiten zijn zo breed en divers geformuleerd dat in beginsel alle reguliere partijactiviteiten voor subsidie in aanmerking komen. Deels is er ook sprake van een zekere overlap. In beginsel mag het subsidiebedrag door een politieke partij naar eigen inzicht voor alle genoemde activiteiten worden aangewend. Een deel van het subsidiebedrag is evenwel geormerkt. Zie daarover artikel 17.

Onderdeel a (Politieke vorming en scholing)

Politieke vormings- en scholingsactiviteiten worden vaak verricht door daartoe ingestelde instituten. Politieke partijen hebben een prominente rol bij de vorming, scholing en coaching van politieke ambtsdragers alsmede van actieve partijleden. De subsidie versterkt de mogelijkheid dat partijen

– naar eigen inzicht en politieke opvatting – professionele cursussen en opleidingen kunnen realiseren.

Onderdeel b (Informatievoorziening)

Het informeren van kiezers is een kerntaak van politieke partijen. Het gaat hierbij zowel om informatievoorziening op papier als om informatievoorziening via andere media zoals internet. Onder informatievoorziening moet ook worden begrepen de productie van radio- en tv uitzendingen. De subsidie die partijen ontvangen kan dus ook gebruikt worden voor het maken van politieke uitzendingen, ongeacht het medium dat daarvoor wordt gebruikt. Eventueel kunnen deze uitgaven ook worden gebracht onder verkiezingscampagnes (onder i). Informatievoorziening aan de leden beoogt hen inhoudelijk betrokken te houden bij de activiteiten van de politieke partij. Op die manier kan ook bevorderd worden dat het aantal actieve leden groeit (zie ook: werven van leden, onder f).

Onderdeel c (Buitenlandse zusterpartijen)

Tot de subsidiabele activiteiten behoren tevens het onderhouden van contacten met buitenlandse zusterpartijen en het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van deze zusterpartijen. Samenwerking van Nederlandse politieke partijen met geestverwanten in Europa en elders bevordert de internationale samenwerking op politiek en bestuurlijk niveau. Hierbij is vooral gedacht aan ondersteuning van geestverwanten in landen waar de democratie of het herstel daarvan van recentere datum is.

Onderdeel d (Politiek-wetenschappelijke activiteiten)

Deze activiteit wordt in de regel verricht voor het daartoe aangewezen politiek-wetenschappelijk instituut.

Onderdeel e (Politieke participatie van jongeren en andere ondervertegenwoordigde groepen)

Veel politieke partijen kennen een gelieerde jongerenorganisatie. Om voor subsidie op grond van de wet in aanmerking te komen dient de jongerenorganisatie aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zie artikel 6 van deze wet. Het bedrag dat ten behoeve van de politieke jongerenorganisatie aan een politieke partij wordt toegekend, is een zogenaamd geormerkt bedrag. Indien de politieke partij dit wenst, kan zij natuurlijk (daarnaast) ook nog een deel van het resterende subsidiebedrag besteden aan de bevordering van de politieke participatie van jongeren en/of de participatie van andere groepen burgers die in de politiek ondervertegenwoordigd zijn. In de wet is niet vastgelegd welke

groepen burgers minder dan gemiddeld politiek actief zijn. Aldus staat het politieke partijen vrij om zelf een groep aan te wijzen. Bijvoorbeeld: vrouwen, personen met een migratieachtergrond of mensen die in een bepaald deel van Nederland woonachtig zijn.

Onderdeel f (Werving van leden)

Ledenwerving is van groot belang voor de positie en toekomst van politieke partijen en voor het functioneren van het democratisch bestel. De politieke participatie van burgers en de ledentallen van politieke partijen blijven een punt van aandacht. Het is daarom dat politieke partijen de subsidie ook kunnen aanwenden voor de werving van nieuwe leden.

Onderdeel g (Betrekken van niet-leden)

Een belangrijke functie van een politieke partij is het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de politiek. De meest herkenbare activiteit is het mobiliseren van het electoraat. Politieke partijen moeten burgers de mogelijkheid geven om te kiezen en moeten burgers stimuleren om hun stem uit te brengen bij verkiezingen. Een andere manier om niet-leden te betrekken bij de activiteiten van een politieke partij is het uitnodigen van niet-leden bij discussieavonden en bijeenkomsten. Deze activiteiten kunnen er mede op gericht zijn om als politieke partij nieuwe leden te werven en zodoende de politieke participatie van burgers te vergroten.

Onderdeel h (Werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers)

Werving en selectie van politieke ambtsdragers is van groot belang voor het democratisch bestel en het functioneren van het openbaar bestuur. Het gaat hier ook om politieke ambtsdragers op het landelijke en het decentrale of lokale niveau. Onder "begeleiding van politieke ambtsdragers" wordt niet alleen verstaan de begeleiding van politieke ambtsdragers tijdens het vervullen van hun ambt. Het kan tevens eventuele nazorg na afloop van het vervullen van de politieke functie betreffen. Hierdoor zijn politieke partijen beter in staat om blijvend aandacht te besteden aan de kwaliteit van en de functievervulling door politieke ambtsdragers. Opgemerkt zij dat het hier dient te gaan om bekostiging van activiteiten die door de politieke partij worden verricht. De individuele rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers zijn geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) en de andere respectievelijke rechtspositionele regelingen.

Onderdeel i (Verkiezingscampagnes)

De mogelijkheid goede verkiezingscampagnes te kunnen voeren is van belang voor de democratie. Subsidiëring van verkiezingscampagnes draagt bij aan het effectief en efficiënt kunnen presenteren door politieke partijen van hun politieke standpunten en partijprogramma's. De kiezer wordt zo beter in staat gesteld te kiezen uit verschillende inhoudelijke alternatieven. Uitgaven tijdens een verkiezingscampagne betreffen onder meer het ontwikkelen van een campagne, de facilitaire organisatie van de verkiezingsactiviteiten, het bevorderen van de participatie van leden in de verkiezing, het bevorderen van opkomst en het uitwisselen van standpunten met potentiële kiezers.

Artikel 14 (Subsidietermijn)

De subsidie aan een politieke partij wordt per kalenderjaar verleend. Dat wil zeggen: telkens voor een periode die aanvangt op 1 januari en doorloopt tot en met 31 december van hetzelfde jaar. Een subsidiejaar valt daarmee samen met een begrotingsjaar. Op dit uitgangspunt bestaat overigens wel een uitzondering. Deze uitzondering doet zich voor als een politieke vereniging door de deelname aan een verkiezing een politieke partij wordt in de zin van deze wet. Zie daarover artikel 21.

Artikel 15 (Subsidiebedragen)

Eerste lid

In het eerste lid wordt de hoogte van aan een politieke partij te verlenen subsidie bepaald. De subsidie bestaat uit vier elementen: een algemeen bedrag (onder a), een bedrag voor een politiek-wetenschappelijk instituut (onder b), een bedrag voor politieke jongerenorganisatie (onder c) en een bedrag voor een instelling voor buitenlandse activiteiten (onder d). Politieke partijen kunnen alleen subsidie ontvangen op basis van de elementen die op hen van toepassing zijn. Uitgangspunt is dat het aan de partijen zelf is om te bepalen voor welke (subsidiabele) activiteiten de aan toekomstige subsidie wordt aangewend. Sommige bedragen zijn echter geoormerkt. Zie daarover artikel 17.

Bij de berekening van de hoogte van verschillende elementen waaruit het subsidiebedrag bestaat, is het aantal Kamerzetels dat een politieke partij heeft een factor die daarbij wordt verdisconteerd. Uit de in artikel 1 opgenomen definitie van "zetel van de politieke partij" volgt dat voor het aantal zetels van een politieke partij wordt uitgegaan van het aantal zetels dat bij de laatstgehouden verkiezing is toegekend aan de lijst waarboven de aanduiding van die politieke vereniging stond vermeld. Dit uitgangspunt vloeit voort uit het evaluatierapport van de commissie-Veling, die adviseerde om nieuwe politieke groeperingen geen subsidie te geven voordat is gebleken dat ze voldoende electorale steun hebben, in

de vorm van ten minste één Kamerzetel.¹²⁴ Dit uitgangspunt leidt ertoe dat het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing heeft behaald, leidend wordt gedurende de hele zittingstermijn van het vertegenwoordigend orgaan. Dit heeft als bijkomend voordeel dat het bijdraagt aan de door veel politieke partijen gewenste stabilisering van hun subsidie. Door de subsidie voortaan te koppelen aan het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing heeft gewonnen, kennen de politieke partijen aan het begin van een nieuwe zittingstermijn van de kamer ongeveer de hoogte van hun subsidie voor de komende jaren. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting. Zie artikel 22 voor de gevolgen van een samenvoeging van aanduidingen boven een kandidatenlijst waaraan bij de verkiezing een of meer zetels zijn toegewezen.

Het eerste lid, onder a, bevat het algemene subsidiebedrag voor een politieke partij. Deze wordt berekend aan de hand van een aantal componenten en verdeelmaatstaven, waarbij de bestaande Wfpp-onderverdeling in een basisbedrag, een bedrag per Kamerzetel en een bedrag per betalend lid met zeggenschapsrecht wordt gehandhaafd. Het basisbedrag is een vast bedrag dat altijd aan een subsidiabele landelijke politieke partij in de vorm van subsidie wordt uitgekeerd. De hoogte ervan is niet afhankelijk van externe factoren, zoals het aantal politieke partijen waarover subsidie wordt verdeeld, noch van het ledental van de politieke partij.

Het eerste lid, onderdeel b, bevat de berekeningswijze van het subsidiebedrag ten behoeve van het politiek-wetenschappelijke instituut. Iedere politieke partij die een instituut heeft aangewezen krijgt een basisbedrag plus een bedrag per Kamerzetel die bij de laatstgehouden verkiezing is toegewezen aan de lijst waarboven haar aanduiding stond.

Het eerste lid, onderdeel c, betreft het subsidiebedrag ten behoeve van de politieke jongerenorganisatie. Het subsidiebedrag ten behoeve van politieke jongerenorganisaties wordt bepaald door drie componenten: een basisbedrag dat afhankelijk is van het totaal aantal aan landelijke politieke partijen gelieerde subsidiabele politieke jongerenorganisaties, een bedrag per Kamerzetel (van de moederpartij) en een bedrag per betalend lid.

Het eerste lid, onderdeel d, bevat de berekeningswijze van het subsidiebedrag ten behoeve van de instelling voor buitenlandse activiteiten. Dit element van de subsidie is opgebouwd uit twee componenten. Allereerst een basisbedrag waarvan de hoogte afhangt van het totaal aantal subsidiabele landelijke politieke partijen dat een instelling voor buitenlandse activiteiten heeft aangewezen. En daar bovenop een

¹²⁴ Commissie-Veling, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), p. 44.

geldbedrag voor iedere zetel die bij de laatstgehouden verkiezing is toegewezen aan de lijst waarboven de aanduiding van die politieke groepering stond vermeld.

Een afwijking ten opzichte van de verdeelsystematiek van het Matra Programma Politieke Parijzen (MPPP) is dat de subsidie op basis van de in de Wet op de politieke partijen voorziene verdeelsystematiek v niet is beperkt tot een limitatieve lijst van landen. Het is aan de partijstichtingen zelf om te bepalen voor welke landen ze de subsidie willen benutten. De subsidieverstrekker heeft hier geen inhoudelijke bemoeienis mee. De enige voorwaarde is dat de subsidie wordt gebruikt voor de activiteiten genoemd in de wet.

Tweede lid

Voor de vaststelling van het aantal leden van een politieke partij en het aantal leden van een politieke jongerenorganisatie wordt uitgegaan van de aantallen op 1 januari. Alleen in het geval dat als gevolg van verkiezingen een nieuwe partij in de Staten-Generaal wordt gekozen, geldt een afwijkende peildatum. Zie daarvoor artikel 21.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat de subsidiebedragen jaarlijks per 1 januari worden gewijzigd volgens de voor de rijksbegroting gehanteerd loon- en prijsbijstelling. Deze techniek van aanpassing van de subsidiebedragen aan de inflatie is gebruikelijk bij de rijksoverheid bij dit soort bedragen. In de Wfpp werd dezelfde techniek gehanteerd. Dat de subsidiebedragen jaarlijks worden geïndexeerd brengt overigens niet mee dat ook de verleende subsidie tussentijds moet worden aangepast. Het geïndexeerde bedrag kan gebruikt worden bij de subsidieverlening voor het komend jaar.

Artikel 16 (Zeteltal)

De hoogte van het bedrag dat aan een politieke partij als subsidie wordt verleend is gedeeltelijk afhankelijk van het aantal Kamerzetels dat bij de laatstgehouden verkiezing is toegewezen aan de lijst waarboven de door haar geregistreerde aanduiding stond vermeld. Daarbij wordt in beginsel alléén gekeken naar de uitslag van de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing. Een uitbreiding dan wel inkrimping van de fractie in de Tweede Kamer door Kamerleden die zich afsplitsen en zich bij een andere fractie voegen heeft dan ook geen invloed op het zeteltal van een politieke partij. Ook als de landelijke politieke partij daarnaast ook met succes, of zelfs méér succes, heeft meegedaan aan de Eerste Kamerverkiezing blijft het aantal zetels in de Tweede Kamer leidend. Dit

is geregeld in het eerste lid. Alleen als bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer géén zetels zijn toegewezen aan een lijst met daarboven de aanduiding van de politieke partij maar bij de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezing wél, vormt dat zeteltal de grondslag voor de subsidie. Dit is geregeld in het tweede lid.

Artikel 17 (Geormerkte subsidiebedragen)

De staat heeft een subsidierelatie met een politieke partij, niet met haar neveninstellingen. Uitgangspunt is dat het aan politieke partijen zelf is om te bepalen voor welke (subsidiabele) activiteiten zij de aan toekomstige subsidie aanwenden. Sommige bedragen zijn echter geormerkt. Dit artikel regelt dat een politieke partij het deel van de subsidie aan het politiek-wetenschappelijk instituut, de politieke jongerenorganisatie en de instelling voor buitenlandse activiteiten doorbetaalt dat voor deze elementen is verleend. De subsidie wordt slechts verstrekt voor die uitgaven van de aangewezen neveninstellingen die zijn gericht op de activiteiten die in dit artikel (eerste, tweede en derde lid) worden genoemd. Aan de doorbetaling mag een politieke partij volgens het vierde lid geen andere voorwaarden verbinden dan die welke uit de wet voortvloeien.

Artikel 18 (Aanvraag tot subsidieverlening)

Op de verstrekking van subsidie aan politieke partijen zijn de algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Er is echter van afgezien om op basis van artikel 4:58, eerste lid, van de Awb afdeling 4.2.8 van die wet, dat over per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen gaat, van toepassing te verklaren. De reden hiervoor is dat die afdeling bedoeld is voor, en toegesneden is op, een situatie waarin de subsidieverlener sterk betrokken is bij de subsidieontvanger en waarbij de subsidieverlener tot op zekere hoogte ook invloed behoort te kunnen uitoefenen op het beleid van de subsidieontvanger. Zeker dit laatste is bij de verlening van subsidie aan politieke partijen hoogst onwenselijk.

In het eerste lid is bepaald dat de aanvraag voor een subsidie vóór 1 november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft moet zijn ingediend. Anders dan onder de huidige Wet financiering politieke partijen hoeft niet langer een aanvraag tot het verlenen van een voorschot te worden ingediend. Dit voorschrift is geschrapt, omdat het overbodig is. In de huidige Wet financiering politieke partijen was immers ook al bepaald dat als er subsidie wordt verleend, 80% van dit bedrag als voorschot wordt uitgekeerd. Dat voorschrift is behouden. Zie artikel 19 van deze wet.

In het tweede lid is aangegeven welke stukken meegezonden moeten worden bij een subsidieaanvraag. Het betreft: een begroting, een activiteitenplan en een opgave van het verwachte aantal leden.

In het derde lid is geregeld dat bij ministeriële regeling eisen gesteld kunnen worden aan de inrichting van het activiteitenplan, de begroting en de opgave van de ledenaantallen.

Artikel 19 (Subsidieverlening)

In het eerste lid is vastgelegd dat de Autoriteit vóór 1 januari van het kalenderjaar een besluit neemt op een aanvraag tot verlening van subsidie op grond van deze wet. Besluit de Autoriteit de subsidie te verlenen, dan neemt de Autoriteit van rechtswege tevens het besluit om een voorschot te verlenen ter hoogte van 80% van het verleende subsidiebedrag(tweede lid). Ingevolge artikel 4:87, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt dit voorschot binnen zes weken nadat het verleningsbesluit is genomen aan de politieke partij uitbetaald, tenzij in voornoemd besluit anders is beslist óf zich een situatie voordoet als bedoeld in het vierde lid.

Het derde lid is alleen van toepassing als een politieke partij bij rechterlijke uitspraak als bijkomende straf de aanspraak op subsidie op grond van deze wet is ontzegd. De betreffende partij kan dan nog wel een aanvraag tot het verlenen van subsidie indienen, maar die subsidie kan door de Autoriteit alleen worden verleend voor de periode die buiten het tijdvak ligt waarin de partij geen aanspraak op subsidie kan maken. Loopt die periode op 1 april af, dan wordt de partij dus géén subsidie verleend voor de maanden januari, februari en maart, maar wel over de maanden april tot en met december. Het te verlenen subsidiebedrag (en dús ook het voorschot) wordt daarbij naar evenredigheid verminderd. Tevens is geregeld dat de Autoriteit het voorschot, bedoeld in het tweede lid, niet eerder uitbetaalt dan nadat de ontzegging van de aanspraak op subsidie volledig ten uitvoer is gebracht. De Autoriteit heeft dan nog zes weken om tot uitbetaling van het voorschot over te gaan.

Het vijfde lid bepaalt dat de artikelen 4:37 en 4:40 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing zijn op de verstrekking van subsidie aan politieke partijen. In artikel 4:37 van de Awb zijn standaardverplichtingen opgenomen die een bestuursorgaan desgewenst aan een subsidieontvanger kan opleggen. Het gaat bijvoorbeeld om verplichtingen met betrekking tot de administratie of het afleggen van rekening en verantwoording. Artikel 4:40 Awb ziet op de mogelijkheid om verplichtingen na de subsidieverlening uit te werken. Dit kan alleen indien dit in de beschikking tot subsidieverlening is vermeld. Teneinde zeker te

stellen dat bij subsidieverlening aan politieke partijen algemene, voor ieder gelijke regels gelden, worden deze Awb-bepalingen uitgesloten.

Artikel 20 (Aanpassing subsidieverleningsbesluit)

De hoogte van de subsidie die aan een politieke partij wordt verleend, is mede afhankelijk van het aantal Kamerzetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing heeft behaald. In voorkomende gevallen is dit de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing; in een enkel geval de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezing. Zie hierover artikel 16. Omdat er een relatie bestaat tussen de hoogte van de subsidie en het aantal Kamerzetels, is geregeld dat het besluit tot subsidieverlening kan worden aangepast als het aantal Kamerzetels van een politieke partij wijzigt als gevolg van een verkiezing. Dit kan in vijf situaties. Deze worden in het eerste en tweede lid benoemd.

In het eerste lid is geregeld wat er gebeurt als het aantal zetels waarop de subsidie voor een jaar is gebaseerd als gevolg van een verkiezing lopende het subsidiejaar verandert. Neemt het aantal zetels toe, dan kan een politieke partij aanspraak maken op een hoger subsidiebedrag. Dat doet zij door een daartoe strekkende aanvraag in te dienen. Zie het derde lid. Neemt het aantal zetels af, dan past de Autoriteit het eerder genomen besluit tot subsidieverlening ambtshalve aan. Er zal dan een lager bedrag aan subsidie worden verleend. Het verschil wordt verrekend op het moment dat de subsidie definitief wordt vastgesteld.

In het tweede lid zijn drie andere situaties benoemd waarin – als het aantal Kamerzetels waarop de subsidie wordt gebaseerd toeneemt – een politieke partij een aanvraag tot aanpassing van het besluit tot subsidieverlening kan indienen of – als het aantal Kamerzetels waarop de subsidie wordt gebaseerd afneemt – de Autoriteit ambtshalve tot aanpassing van dat besluit kan overgaan. Onderdeel a betreft de situatie dat de subsidie die aan een politieke partij is verleend is gebaseerd op het aantal Kamerzetels dat de partij bij een eerdere Eerste Kamerverkiezing wist te winnen en lopende het subsidiejaar een Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt waarbij de politieke partij alsnog een of meer zetels wint. Ingevolge artikel 16 wordt de hoogte van de subsidie immers primair bepaald door het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing heeft gewonnen. Onderdeel b bevat een spiegelbeeldige situatie. Het betreft de situatie dat de subsidie die aan een politieke partij is verleend is gebaseerd op het aantal Kamerzetels dat de partij bij een eerdere Tweede Kamerverkiezing wist te winnen, de partij bij de meest recente Tweede Kamerverkiezing géén enkele zetel wint (en dus uit de Kamer verdwijnt) maar nog wel een of meer Kamerzetels in de Eerste Kamer heeft. Ingevolge artikel 16 zal de hoogte van de subsidie in dat geval in het vervolg worden gebaseerd op het aantal zetels dat de politieke partij in de Eerste Kamer heeft.

Onderdeel c, tot slot, betreft de situatie dat een politieke partij een aanvraag tot het verlenen van subsidie voor het komend kalenderjaar moet indienen op een moment dat zij eigenlijk niet goed in staat is daarbij een passende begroting en een passend activiteitenplan voor het komend kalenderjaar te presenteren. Dit is het geval als kort voor het moment dat de aanvraag moet zijn ingediend – 1 november – een Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt en de politieke partij bijgevolg onvoldoende tijd heeft om haar begroting en bij te stellen. En dit is het geval als een Tweede Kamerverkiezing wordt gehouden in het vierde kwartaal van een jaar en de uitslag van de verkiezing zelfs nog niet bekend is op het moment dat politieke partijen al hun begroting en activiteitenplan voor het komend jaar moeten indienen.

Bij zetelwinst kan een politieke partij op meer subsidie aanspraak maken door een aanvraag daarvoor in te dienen. De termijn waarbinnen de aanvraag moet zijn ingediend is gelijk aan de termijn die nieuwe politieke partijen hebben om een aanvraag tot subsidieverlening in te dienen. Bij de aanvraag moet een gewijzigd activiteitenplan en een gewijzigde begroting worden overgelegd. Ramingen van ledentallen kunnen niet tussentijds worden geactualiseerd. De autoriteit neemt binnen twee maanden een besluit op de aanvraag. Op basis van de aangepaste aanvraag keert de autoriteit 80% van het bedrag waarmee de subsidie is verhoogd als voorschot aan de politieke partij uit. Dit is geregeld in het derde lid.

In het vierde lid is geregeld dat de subsidie trapsgewijs omhoog of omlaag wordt bijgesteld. Daartoe wordt eerst gekeken hoeveel subsidie op basis van het oude aantal Kamerzetels aan een politieke partij is verleend. Dit staat in het eerder genomen besluit tot subsidieverlening. Dit bedrag wordt door vier gedeeld. De uitkomst van die som is de subsidie die op kwartaalbasis aan een politieke partij is verleend. Daarna wordt berekend hoeveel subsidie aan een politieke partij verleend zou zijn als de politieke partij op dat moment het nieuwe aantal zetels zou hebben gehad en alle andere omstandigheden gelijk zouden zijn geweest. Ook dit bedrag wordt door vier gedeeld. De uitkomst van die som is de subsidie die op kwartaalbasis aan de politieke partij zou zijn verleend op basis van het nieuwe aantal zetels. Vanaf het kwartaal volgend op het kwartaal waarin de stemming heeft plaatsgevonden, wordt de verleende subsidie voor elk daaropvolgend kwartaal met 25% van het verschil tussen deze twee bedragen aangepast. In het eerste kwartaal na het kwartaal waarin de stemming plaatsvond is dat 25% van het verschil, in het tweede kwartaal na het kwartaal waarin de stemming plaatsvond is dat 50% van het verschil en in het derde kwartaal na het kwartaal waarin de stemming plaatsvond is dat 75% van het verschil. Vanaf het vierde kwartaal ontvangt een politieke partij het bedrag aan subsidie dat haar toekomt op basis van het nieuwe aantal zetels. Dat is geregeld in het vijfde lid. Het voorgaande laat evenwel onverlet dat de subsidie zelf op jaarbasis wordt

vastgesteld. De Autoriteit kan daarom volstaan met één besluit tot aanpassing van het besluit tot subsidieverlening.

In het zesde lid is geregeld dat de Autoriteit bij het maken van de in het vierde lid bedoelde berekening uitsluitend kijkt naar het effect van de wijziging van het aantal zetels van een politieke partij op de subsidieverlening aan die politieke partij. Alle overige omstandigheden blijven gelijk. Met mutaties in de ledenadministratie of een toe- of afname van het aantal neveninstellingen wordt geen rekening gehouden. Wijzigingen die daaruit voortvloeien worden meegenomen bij de subsidieverlening voor het subsidiejaar volgend op het jaar waarop de verkiezing heeft plaatsgevonden.

Artikel 21 (Nieuwe politieke partij)

In het eerste lid is bepaald dat deze bepaling ziet op de situatie dat een politieke vereniging – of politieke stichting, want die is ingevolge artikel 4 met een vereniging gelijkgesteld – een politieke partij wordt. Het gaat dus om een politieke vereniging waarvan de aanduiding boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen, terwijl bij de laatstgehouden verkiezing dat niet het geval was, hetzij omdat de aanduiding van die politieke vereniging bij de laatstgehouden verkiezing niet boven een lijst heeft gestaan, hetzij omdat bij die verkiezing geen zetel aan die lijst is toegewezen. Als een organisatie lopende het kalenderjaar een politieke partij wordt, dan geldt voor deze partij niet per se een heel kalenderjaar als subsidiejaar. Bepaald is dat de subsidie dan aanvangt met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand, voorafgaand aan de maand waarin de verkiezing plaatsvond. Vond de stemming plaats in maart van jaar X, dan ontstaat dus een recht op subsidie vanaf 1 december van het daaraan voorafgaande jaar. De hoogte van de subsidie wordt naar evenredigheid vastgesteld. Heeft een politieke partij gedurende acht maanden recht op subsidie, dan ontvangt die partij 8/12 van het op basis van artikel 15 van deze wet berekende bedrag. Heeft een partij vanaf 1 december van het jaar voorafgaand aan het verkiezingsjaar recht op subsidie, dan ontvangt zij 13/12 van het op grond van artikel 15 berekende bedrag.

Volgens het tweede lid dient een politieke partij de aanvraag tot verlening van de subsidie zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier maanden na de genoemde peildatum in te dienen. De artikelen 18 en 19, tweede tot en met vijfde lid, zijn van toepassing. De Autoriteit neemt binnen twee maanden een besluit op de aanvraag.

In het derde lid is bepaald dat het feit dat er een nieuwe politieke partij is waaraan subsidie wordt verleend, voor het lopende kalenderjaar geen invloed heeft op de op grond van artikel 15, eerste lid, berekende bedragen. Dit houdt in dat de berekende basisbedragen voor een politieke

jongerenorganisatie en een instelling voor buitenlandse activiteiten ongewijzigd blijven. Als aan de overige voorwaarden wordt voldaan ontvangt de nieuwe politieke partij verhoudingsgewijs dezelfde basisbedragen als de andere politieke partijen hebben gekregen.

Tot slot geldt volgens het vierde lid ten aanzien van de subsidie dat deze ook aangewend kan worden voor uitgaven voor subsidiabele activiteiten gedurende de zes maanden voorafgaand aan de maand waarin de stemming heeft plaatsgevonden. Aldus kan de subsidie door de nieuwe politieke partij ook met terugwerkende kracht worden aangewend voor campagneactiviteiten die gedurende de verkiesingsperiode hebben plaatsgevonden.

Artikel 22 (Gevolgen gezamenlijke kandidatenlijst)

De regels voor de subsidiëring van politieke partijen zijn erop gericht dat politieke verenigingen zelfstandig en onafhankelijk van elkaar opereren. De politieke vereniging waarvan de aanduiding boven een lijst staat, waaraan bij de laatstgehouden verkiezing een of meer zetels zijn toegewezen, is een politieke partij in de zin van deze wet en komt voor subsidie in aanmerking; andere politieke verenigingen niet. Er is echter een uitzondering. Dit artikel bevat een regeling voor als politieke partijen met elkaar samenwerken en gezamenlijk één kandidatenlijst ondersteunen. Onder bepaalde voorwaarden blijven zij wél voor subsidie in aanmerking komen.

In het eerste lid zijn drie cumulatieve voorwaarden gesteld waaraan een politieke partij die voor het behalen electoraal succes samenwerkt met een of meer andere politieke partijen moet voldoen om voor subsidie in aanmerking te blijven komen. De eerste voorwaarde is dat bij de laatstgehouden verkiezing de door deze politieke partij geregistreeerde aanduiding dan wel een afkorting daarvan samen met de aanduiding van een of meer andere politieke partijen boven een kandidatenlijst moet hebben gestaan. Het betreft de zogenoemde «samenvoeging van aanduidingen». De mogelijkheid daartoe is neergelegd in artikel H 3 van de Kieswet. De tweede voorwaarde is dat bij de verkiezing aan deze lijst een of meer zetels toegewezen moeten zijn. Het hebben van een of meer zetels is immers de voorwaarde voor een politieke vereniging om een politieke partij in de zin van deze wet te zijn. De derde en laatste voorwaarde is dat de samenwerking moet zijn aangegaan door politieke partijen die eerder afzonderlijk aan een verkiezing hebben deelgenomen en daarbij zelfstandig een of meer Kamerzetels hebben behaald. Om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen moet een politieke partij dus al

wel eerder hebben bewezen dat in de samenleving voldoende draagvlak is voor haar bestaan. Op deze manier wordt voorkomen dat de samenvoeging van aanduidingen gebruikt kan worden als een makkelijke manier om voor subsidie in aanmerking te komen. Daar staat tegenover dat als twee politieke partijen elk zetels hebben in de Tweede Kamer en ervoor kiezen om samen te werken deze samenwerking geen negatieve financiële consequenties mag hebben. Besluiten zij echter samen te werken met een of meer politieke verenigingen die nog géén zetels in de Tweede Kamer hebben, dan verliezen zij de aanspraak op subsidie op basis van deze wet.

Is aan de eerdergenoemde drie voorwaarden voldaan, dan blijven de betrokken politieke partijen voor subsidie in aanmerking komen. Om de hoogte van de subsidie te kunnen vaststellen, moeten zij daartoe wel in een gezamenlijke verklaring aangeven hoe de zetels die aan de gezamenlijke lijst zijn toegewezen tussen hen verdeeld worden. In het geval aan de lijst slechts één zetel is toegewezen, houdt dit ook in dat zij moeten kiezen wie van hen subsidie zal ontvangen op basis van deze wet en wie niet.

In het tweede lid is geregeld dat de gezamenlijke verklaring binnen vier maanden na de eerste dag van de kalendermaand die volgt op de maand waarin de stemming plaatsvond bij de Autoriteit moet zijn ingediend. Dit is dezelfde termijn als voor het indienen van een verzoek tot aanpassing van het besluit tot subsidieverlening als bedoeld in artikel 20, eerste lid.

Omwille van de transparantie is in het derde lid bepaald dat de Autoriteit de door de politieke partijen ingeleverde gezamenlijke verklaring op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar maakt. Daarop voorkomende handtekeningen worden niet openbaar gemaakt.

In het vierde lid is geregeld wat er moet gebeuren als de betrokken politieke partijen de gezamenlijke verklaring niet indienen. In dat geval kan de Autoriteit niet vaststellen hoeveel zetels elk van de betrokken politieke partijen toekomt en komen zij in het geheel niet meer in aanmerking voor subsidie op basis van deze wet.

Artikel 23 (Subsidie na verkiezingsjaar)

In het eerste lid is bepaald dat dit wetsartikel van toepassing is als een politieke partij een aanvraag tot het verlenen van subsidie heeft ingediend in een jaar dat een Tweede Kamerverkiezing of Eerste

Kamerverkiezing heeft plaatsgevonden en die verkiezing ertoe heeft geleid dat het aantal zetels van de politieke partij waarop de subsidie voor het komend jaar zal worden gebaseerd anders is dan ten tijde van de subsidieverlening aan die partij voor het lopende (verkiezings)jaar het geval was. Het gaat dus om twee cumulatieve voorwaarden. Eenvoudig gezegd: het gaat om alle situaties waarin lopende het verkiezingsjaar artikel 20 van toepassing was en een aanvraag tot het verlenen van subsidie van het daaropvolgende jaar wordt ingediend. Op nieuwe politieke partijen als bedoeld in artikel 21 is deze bepaling niet van toepassing. Bij nieuwe politieke partijen is immers geen sprake van een «verandering» van het aantal Kamerzetels waarop de subsidie zal zijn gebaseerd; zij ontvingen daarvoor immers helemaal geen subsidie.

In het tweede lid is geregeld dat de Autoriteit bij het nemen van het besluit tot subsidieverlening de op grond van artikel 15 berekende bedragen van rechtswege aanpast. De aanpassing is dezelfde als in artikel 20, vierde en vijfde lid, is voorzien. Zie daarom ook de toelichting bij dat wetsartikel. Is het aantal zetels toegenomen, dan wordt eerst berekend hoeveel subsidie aan de politieke partij zou zijn verleend op basis van het oude aantal zetels. Daarna wordt berekend hoeveel subsidie aan de politieke partij wordt verleend op basis van het nieuwe aantal zetels. De uitkomst van deze berekening geeft een verschil op jaarbasis. Om tot een verschil op kwartaalbasis te komen wordt de uitkomst gedeeld door vier. Voor elk kwartaal volgend op het kwartaal waarin de stemming heeft plaatsgevonden wordt 25% van het verschil op kwartaalbasis bij het bedrag opgeteld dat de politieke partij op kwartaalbasis zou hebben ontvangen op basis van het oude aantal zetels. In het vierde kwartaal na het kwartaal waarin de stemming heeft plaatsgevonden is dit 100% van het verschil ($4 * 25\%$) en ontvangt de politieke partij feitelijk het bedrag dat bij het nieuwe aantal zetels hoort. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor een dalend zeteltal. In het derde lid is geregeld dat als er vier kwartalen verstreken zijn na het kwartaal waarin de verkiezing heeft plaatsgevonden politieke partijen per resterend kwartaal een kwart van de subsidie krijgen verleend die zij anders op grond van artikel 15 op jaarbasis hadden gekregen. Heeft een Tweede Kamerverkiezing plaatsgevonden in mei van jaar X, dan wordt de hoogte van de subsidie in het derde en vierde kwartaal van het verkiezingsjaar dus berekend op basis van artikel 20, vierde lid, van deze wet. In het jaar volgend op het verkiezingsjaar ontvangen zij in de eerste twee kwartalen subsidie waarvan de hoogte is berekend op basis van artikel 23, tweede lid, en in de overige kwartalen op basis van artikel 23, derde lid. Voor een nadere uitleg wordt verwezen naar paragraaf 5.1.6 van deze toelichting.

Artikel 24 (Fusie politieke partijen)

Dit artikel voorziet in een regeling voor de omstandigheid dat twee of meer politieke verenigingen met elkaar fuseren.

Om na een fusie in aanmerking te blijven komen voor subsidie is het onder de Wfpp noodzakelijk dat alle bij de fusie betrokken verenigingen politieke partijen zijn. Dat wil zeggen dat zij bij de laatstgehouden verkiezing allemaal hun aanduiding boven een lijst moeten hebben gehad en dat aan elk van die lijsten een of meer zetels toegewezen moeten zijn. Deze voorwaarde is in deze wet niet overgenomen. In het eerste lid is geregeld dat als twee of meer politieke verenigingen fuseren in de zin van artikel 2:309 van het Burgerlijk Wetboek door samen een nieuwe politieke vereniging op te richten, en ten minste één van de samengevoegde politieke verenigingen een politieke partij was, de uit de fusie voortgekomen nieuwe politieke vereniging ook wordt aangemerkt als een politieke partij en derhalve in aanmerking komt voor subsidie op grond van deze wet.

Aan de nieuwe partij wordt in dat geval één basisbedrag toegekend. De wijziging van de subsidie gaat in met ingang van het kalenderjaar volgend op het jaar waarin de fusie heeft plaatsgevonden. Bepalend is dat de politieke partijen zijn samengevoegd. Samenwerking heeft dus geen gevolgen voor de subsidie. Ook een samengaan of fuseren van Kamerfracties heeft geen direct gevolg voor de subsidie, zolang geen sprake is van een samenvoeging van politieke partijen. Onderwerp van de subsidie is immers niet de fractie, maar de politieke partij. Het gaat dus om de politieke partijen en bepalend is de vraag of deze zelfstandig zijn of zijn samengevoegd tot een nieuwe politieke partij.

Niet geregeld was hoe bepaald moet worden hoeveel zetels de uit een fusie voortkomende politieke partij heeft. In het tweede lid is daarom geregeld dat de som van het aantal zetels dat aan de lijsten was toegekend van de bij de fusie betrokken politieke partijen als het aantal zetels van de uit een fusie voortgekomen politieke partij geldt.

Ook nieuw is het derde lid. In het burgerlijk recht zijn twee wijzen waarop rechtspersonen kunnen fuseren. Naast de in het eerste lid omschreven manier, kunnen verenigingen ook fuseren doordat één van hen het vermogen van de andere vereniging(en) onder algemene titel verkrijgt. De verkrijgende vereniging houdt niet op te bestaan. In het kiesrecht wordt in dit verband wel gesproken over de moederpartij-constructie. In het derde lid is geregeld dat ook in dit geval de som van het aantal zetels dat aan de lijsten was toegekend van bij de fusie betrokken politieke partijen als het aantal zetels van de moederpartij heeft te gelden.

Artikel 25 (Aanvraag tot subsidievaststelling)

De wijze waarop de subsidie definitief wordt vastgesteld is dezelfde als het geval was onder de Wet financiering politieke partijen. De aanvraag tot vaststelling van de subsidie dient te worden ingediend vóór 1 juli van het jaar volgend op het jaar waarvoor de subsidie is verleend. In het tweede lid is voorgescreven dat deze aanvraag vergezeld moet gaan van een financieel verslag en een activiteitenverslag.

Artikel 26 (Subsidievaststelling)

In het eerste lid is geregeld dat de Autoriteit vóór 1 november een besluit neemt op de in artikel 25 bedoelde aanvraag tot subsidievaststelling. Indien de Autoriteit de gevraagde beschikking niet vóór 1 november kan geven, deelt de Autoriteit dit aan de aanvrager mede en noemt zij daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Dit laatste is geregeld in artikel 4:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Wanneer een politieke partij door de rechter onherroepelijk is veroordeeld wegens een misdrijf en de strafrechter aan die partij als bijkomende straf de aanspraak op subsidie tijdelijk ontzegt (artikel 107), heeft die politieke partij gedurende de door de rechter te bepalen periode geen recht op subsidie. Indien die periode (een deel van) het kalenderjaar beslaat waarvoor aan die politieke partij reeds subsidie is verleend, dient de subsidie over dat kalenderjaar naar evenredigheid lager te worden vastgesteld. Het tweede lid biedt hiervoor de grondslag. Indien bijvoorbeeld de ontzegging van de subsidieaanspraak van een politieke partij op 1 oktober ingaat (vgl. artikel 31, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht), betreft dit een ontzegging van drie maanden en wordt het oorspronkelijk vast te stellen subsidiebedrag naar evenredigheid – dus met 3/12, oftewel 25% - verminderd. Omdat het in mindering gebrachte bedrag in de praktijk reeds geheel of gedeeltelijk als voorschot zal zijn verstrekt, is in het derde lid bepaald dat de Autoriteit in alle voorkomende gevallen het in mindering gebrachte bedrag terugvordert. Dit laat onverlet dat de Autoriteit bevoegd blijft overeenkomstig artikel 4:57, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht subsidie terug te vorderen die – anders dan wegens de hierboven genoemde bijkomende straf – onverschuldigd is betaald.

Artikel 27 (Overzicht verstrekte subsidies)

In dit artikel is geregeld dat de Autoriteit jaarlijks aan de Tweede Kamer

en Eerste Kamer een overzicht zendt van de subsidies die aan de politieke partijen zijn verstrekt. Door een vorm van het werkwoord «verstrekken» in deze wetsbepaling te gebruiken is tot uitdrukking gebracht dat het hierbij gaat om zowel de besluiten tot subsidieverlening als recente besluiten tot subsidievaststelling. Voor een voorbeeld van de wijze waarop de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze taak onder de Wet financiering politieke partijen heeft uitgevoerd zie Kamerstukken II 2022/23, 36360 VII, nr. 1, p. 45-46.

HOOFDSTUK 4. SUBSIDIEREGELS VOOR DECENTRALE POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 28 (Toepassingsbereik hoofdstuk 4)

Dit artikel regelt het toepassingsbereik van de bepalingen in hoofdstuk 4, dat betrekking heeft op de subsidiering van decentrale politieke partijen. Decentrale politieke partijen worden in artikel 1 van deze wet gedefinieerd als provinciale politieke partijen, gemeentelijke politieke partijen en waterschapspartijen. In artikel 2 is de afdeling van een politieke partij gelijkgesteld met een lokale politieke vereniging. Als bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van een decentraal vertegenwoordigend orgaan een of meer zetels zijn toegewezen aan een lijst waarboven de aanduiding stond 'van' een afdeling, dan geldt die afdeling dus ook als lokale politieke partij. Dat betekent dat afdelingen van politieke partijen in zo'n geval op gelijke wijze aanspraak hebben op subsidie en op hen dezelfde verplichtingen rusten als op decentrale politieke partijen. Voor een toelichting op de algemene uitgangspunten inzake de subsidiëring van decentrale politieke partijen, wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 29 (Subsidiabele activiteiten)

Dit artikel bepaalt dat de Autoriteit na een daartoe strekkende aanvraag subsidie verleent aan een politieke met het oog op de activiteiten die in artikel 13, tweede lid, worden genoemd. Voor decentrale politieke partijen gelden dus dezelfde subsidiabele doelen als voor landelijke politieke partijen. Voor een nadere toelichting, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 13, tweede lid.

Artikel 30 (Grondslag nadere regeling subsidie)

Anders dan voor de landelijke politieke partijen zullen de regels over de subsidiëring van decentrale politieke partijen en de wijze waarop de subsidie over deze partijen wordt verdeeld, vanwege de redenen die in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting worden genoemd, in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling

worden vastgelegd. Het voorgestelde eerste lid voorziet in een grondslag daarvoor. In de tweede volzin is geregeld wat de gevolgen zijn als een decentrale politieke partij tijdelijk geen aanspraak kan maken op subsidie krachtens deze wet als gevolg van een rechterlijke uitspraak.

Aanvullend kunnen op grond van het tweede lid in diezelfde algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling regels worden gesteld over de verplichtingen voor de subsidieontvanger. In artikel 4:37 van de Awb zijn in dit verband de onderwerpen opgenomen waarop zij betrekking kunnen hebben en die nog een uitwerking vergen in concrete verplichtingen. Voorts kan op grond van het tweede lid voor de verschillende decentrale bestuurslagen worden voorzien in de vaststelling van een subsidieplafond, zodat de omvang van de door de Autoriteit te verstrekken subsidies kan worden afgestemd op de beschikbare middelen. Het ligt daarbij in de reden dit op eenzelfde manier te doen als in het voorgestelde artikel 15 ten aanzien van de landelijke bestuurslaag is gedaan.

Artikel 31 (Subsidieverstrekking aan afdeling)

Hoewel een afdeling van een politieke vereniging, zoals gedefinieerd in artikel 1, feitelijk zelfstandig kan opereren – en bijvoorbeeld op een eigen bankrekening bijdragen kan ontvangen –, zijn afdelingen geen rechtssubjecten en hebben daarom geen zelfstandige vermogensrechtelijke positie. Juridisch vallen zij onder de rechtspersoon van de politieke vereniging waarvan zij deel uitmaken. De bestuurders van een afdeling kan door de vereniging echter wel volmacht worden verleend om de vereniging (beperkt) te vertegenwoordigen. Het afdelingsbestuur kan bijvoorbeeld bevoegd worden verklaard om een huurovereenkomst aan te gaan voor de ruimte waar de afdelingsvergaderingen worden gehouden. Omdat een afdeling van een politieke vereniging zelf geen rechtspersoonlijkheid bezit, blijft de politieke vereniging wel financieel aansprakelijk in het geval te veel ontvangen subsidie door een afdeling niet wordt terugbetaald.

In artikel 2, eerste lid, staat dat afdelingen van politieke verenigingen voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens deze wet gelijk worden gesteld met decentrale politieke verenigingen. Dit brengt met zich dat afdelingen onder dezelfde voorwaarden als decentrale politieke partijen voor subsidie in aanmerking komen. Daarbij gelden voor hen geen andere of aanvullende eisen en hen worden ook geen andere verplichtingen opgelegd. Zekerheidshalve is dit in het eerste lid expliciet vastgelegd.

In het tweede lid is geregeld dat voor zover een afdeling niet over een eigen bankrekening beschikt, de Autoriteit het subsidiebedrag aan de politieke vereniging verstrekt waarvan de afdeling deel uitmaakt. In dat

geval dient de vereniging het subsidiebedrag onvoorwaardelijk aan de afdeling ter beschikking te stellen.

De partij of vereniging mag de subsidie niet voor andere doeleinden aanwenden dan verstrekking aan de afdeling. Dit is geregeld in het derde lid.

HOOFDSTUK 5. REGELS INZAKE DE FINANCIËN VAN LANDELIJKE POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 32 (Toepassingsbereik hoofdstuk 5)

Het eerste lid beperkt de toepassing van hoofdstuk 5 inzake de regels inzake de financiën van politieke partijen tot landelijke politieke partijen en hun neveninstellingen. Voor een toelichting op de algemene uitgangspunten inzake de financiën van landelijke politieke partijen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Op politieke verenigingen zijn de bepalingen uit dit hoofdstuk in beginsel niet van toepassing, tenzij een of meer Kamerleden zich afsplitsen en aansluiten bij een politieke vereniging. Dit is verduidelijkt in het tweede lid.

Artikel 33 (Definitie: schulden)

Omdat in de definitie van het begrip «schulden» in artikel 1 onder andere naar deze bepaling wordt verwezen, is de in dit wetsartikel opgenomen definitie ook buiten dit hoofdstuk van toepassing. Dit is met name van belang voor hoofdstuk 8, waarin de regels inzake verkiezingscampagnes zijn vervat. De definitie is dezelfde als onder de Wet financiering politieke partijen. Wel is de redactie aangepast. Er is gekozen voor een duidelijkere formulering van de definitie waarbij de uitzonderingen op de schulddefinitie in de voorgestelde vorm zijn geëxpliciteerd zodat duidelijker is dat de categorie b bij de uitzonderingen hoort en het dus geen uitbreiding betreft van hetgeen onder de categorie 'schulden' valt.

Artikel 34 (Financiële administratie)

In het eerste lid is bepaald dat een politieke partij een zodanige administratie moet voeren dat deze een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie van de politieke partij. Het ligt in de rede dat de administratie feitelijk wordt gehouden in een geautomatiseerd systeem. De in de administratie opgenomen gegevens vormen de bron voor het financieel verslag dat op grond van het voorgestelde artikel 43, eerste lid, onder a, door de politieke partij aan de Autoriteit moet worden gezonden.

In onderdeel a is vastgelegd dat uit de financiële administratie van een politieke partij moet blijken hoeveel subsidie de politieke partij op basis

van deze wet is verleend. Het betreft het verleende bedrag, wat zowel bestaat uit een ontvangen voorschot van 80% als een vordering op de overige 20% zodra de subsidie is vastgesteld.

In onderdeel b is vastgelegd dat uit de financiële administratie van een politieke partij moet blijken welke bijdragen zij heeft aanvaard. Het betreft zowel geldelijke bijdragen als bijdragen in natura. Zie over de registratie van bijdragen artikel 35 e.v.

In onderdeel c is vastgelegd dat uit de financiële administratie van een politieke partij moet blijken welke overige inkomsten een politieke partij heeft. Gedacht moet worden aan ontvangen rente of dividenden, de inkomsten uit de verkoop van merchandise of de inkomsten uit cursussen of partijmaterialen.

In onderdeel d is vastgelegd dat uit de financiële administratie de vermogenspositie van een politieke partij moet blijken. Dat wil zeggen: het totaal aan bezittingen van de politieke partij minuss de schulden.

En in onderdeel e is vastgelegd dat uit de financiële administratie van een politieke partij moet blijken welke schulden een politieke partij heeft. In dit onderdeel wordt schuld als bedoeld in artikel 33 bedoeld.

Het tweede lid bevat een verplichting voor politieke partijen tot het bewaren van de administratie en de daartoe behorende bescheiden gedurende zeven jaar. De nieuwe termijn is drie jaar korter dan onder de Wet financiering politieke partijen het geval was. Deze termijn sluit nu aan bij de algemene bewaartermijn voor administratie ten behoeve van de belastingen. Zie ook artikel 61, vierde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Artikel 35 (Registratie van bijdragen)

Dit wetsartikel is een nadere uitwerking van artikel 34, eerste lid, onder b, waarin is geregeld dat een politieke partij de door haar ontvangen bijdragen in haar financiële administratie moet registreren. Dit wetsartikel bevat daarvoor algemene regels. Deze regels zien op alle soorten bijdragen: geldelijke bijdragen en bijdragen in natura. Aanvullend hierop bevat artikel 36 nadere regels over het aanvaarden van bijdragen in natura door een politieke partij.

In het eerste lid is vastgelegd welke gegevens een politieke partij over de door haar ontvangen bijdragen moet registreren. Het betreft: de naam en het adres van de donateur; het geldbedrag of de economische waarde van de aanvaarde bijdrage in natura; en de datum waarop de bijdrage door de politieke partij is ontvangen. Bij het registreren van bijdragen wordt geen onderscheid gemaakt tussen groepen natuurlijke personen.

Bijdragen van leden van een partij worden niet anders behandeld dan bijdragen van leden die niet aan definitie van een partijlid in de zin van deze wet voldoen of niet-leden. Bovendien betekent dit dat ook de zogenoemde afdrachten aan de politieke partij of de bestuurdersvereniging van politieke ambtsdragers onder de regeling vallen. Hetzelfde geldt voor ledencontributies. Ook die bijdragen moeten worden geregistreerd, tenzij zij het in het derde lid onder a genoemde drempelbedrag niet overschrijden.

Bij de evaluatie van de Wfpp constateerde de commissie-Veling dat onvoldoende transparantie was over de bijdragen van rechtspersonen, omdat niet altijd duidelijk was wie 'schuilgaat' achter een dergelijke bijdrage.¹²⁵ Daarom adviseerde de commissie om de regeling voor bijdragen van rechtspersonen aan te scherpen en inzichtelijk te maken wie de eigenaren/bestuurders van deze rechtspersonen zijn. De regering nam het advies van de commissie over en dit resulteerde in de aanscherping van registratieplicht ten aanzien van ontvangen bijdragen van rechtspersonen. Die recente wijziging van de Wfpp is in deze wet overgenomen. Indien de donateur een rechtspersoon is, registreert de politieke partij tevens de naam en het adres van de uiteindelijk belanghebbende, zodat er meer inzicht kan worden verschaft over wie de natuurlijke personen achter de donerende rechtspersonen zijn.

In deze wet is aangesloten bij de definitie van 'uiteindelijk belanghebbende' in de zin van artikel 10a van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (hierna: Wwft). De gedachte daarachter was destijds dat beide wetten een vergelijkbaar doel nastreven: de Wwft moet de integriteit van de financiële markten waarborgen, terwijl de Wfpp tot doel heeft om de integriteit van de politieke partijen en daarmee van onze democratie te dienen. De in de Wwft gebruikte definitie van uiteindelijk belanghebbende is ook hanteerbaar voor de in de Wfpp benodigde regels inzake het verbeteren van de transparantie over de bijdragen van rechtspersonen en andere juridische entiteiten, die nu onderdeel uitmaken van dit wetsvoorstel. Doordat in beeld gebracht wordt welke natuurlijke personen een wezenlijk belang hebben in een rechtspersoon of andere juridische entiteit die een bijdrage heeft gedaan aan een politieke partij, wordt immers duidelijker welke mogelijke beïnvloedingsrelaties hier kunnen spelen.

Artikel 10a Wwft regelt in dit verband wat onder een "vennootschap of andere juridische entiteit" moet worden verstaan, namelijk een in Nederland opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit die een van de rechtsvormen heeft die in het tweede lid van artikel 10a worden genoemd. Daarnaast wordt in het derde lid van artikel 10a bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur, in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, de

¹²⁵ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag 2016), pagina 52.

categorieën natuurlijke personen worden aangewezen die in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende als bedoeld in artikel 10a, eerste lid.

In het tweede lid is bepaald dat als een politieke partij niet zowel de naam als het adres van de donateur kan registreren, de bijdrage moet worden aangemerkt als een anonieme bijdrage. In dat geval is artikel 39 op die bijdrage van toepassing. Als de bijdrage hoger is dan het in het vierde lid, onder a, genoemde grensbedrag van € 250,- zal de politieke partij overigens ook de nationaliteit van de geveer moeten vaststellen om na te gaan of sprake is van een bijdrage van een niet-Nederlandse donateur als bedoeld in artikel 40.

Om aan te nemen dat een bijdrage door een politieke partij is aanvaard, is het niet nodig dat een politieke partij een bijdrage expliciet heeft geaccepteerd. Dit is neergelegd in het derde lid. Een ontvangen bijdrage geldt als aanvaard, tenzij uit de financiële administratie van een politieke partij anders blijkt. Een bijdrage kan ook gedeeltelijk worden aanvaard. Van het gedeeltelijk aanvaarden van een bijdrage is bijvoorbeeld sprake als een politieke partij in een kalenderjaar van een donateur meer dan € 100.000,- ontvangt en het deel boven dat bedrag aan de donateur terugstort. In dat geval blijkt uit de financiële administratie dat de politieke partij € 100.000,- van het ontvangen bedrag aanvaard (en het meerdere niet). Zie in dit verband ook artikel 41. Betreft het een bijdrage in natura en wenst de politieke partij deze niet te aanvaarden, dan zal de politieke partij deze bijdrage aan de geveer moeten teruggeven. Zie ook artikel 39.

Het vierde lid bevat uitzonderingen op de in het eerste lid genoemde registratieplicht. Daarmee is geprobeerd een balans te vinden tussen enerzijds een sluitend stelsel en anderzijds het voorkomen van overregulering. De administratieve plichten voor politieke partijen dienen in verhouding te staan tot het doel van de wet. Er zijn drie uitzonderingen op de registratieplicht. Op basis van onderdeel a hoeven bijdragen van € 250,- of minder niet geregistreerd te worden. Het betreft zowel geldelijke bijdragen als bijdragen in natura. Op basis van onderdeel b hoeven alle bijdragen die een politieke partij van een van haar neveninstellingen ontvangt niet geregistreerd te worden, ongeacht de economische waarde van die bijdragen. Dit komt omdat de financiële administratie van neveninstellingen ingevolge artikel 49 reeds gereguleerd is. En op grond van onderdeel c hoeven de bijdragen van afdelingen van een politieke partij aan diezelfde politieke partij ook niet geregistreerd te worden, mits die afdeling met een decentrale politieke partij gelijk is gesteld. Dit is het geval als bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van het vertegenwoordigend orgaan de aanduiding van de politieke partij waaraan de afdeling gelieerd is boven een lijst heeft gestaan en daarbij een of meer zetels aan die lijst zijn toegewezen. Oftewel: als vanuit de afdeling

succesvol aan een lokale verkiezing is deelgenomen, dan valt een bijdrage van die afdeling aan de landelijke politieke partij onder het vierde lid, onderdeel c.

Maar is dat (nog) niet het geval, dan wordt de afdeling alleen nog gelijkgesteld met een decentrale politieke vereniging. En in dat geval maakt de geldstroom van de afdeling naar de landelijke politieke partij wél onderdeel uit van het overzicht.

In het vijfde lid is een grondslag opgenomen voor het vaststellen van nadere regels over de registratie van ontvangen bijdragen. Ook dat is nieuw in vergelijking tot de Wfpp.

Artikel 36 (Bijdrage in natura)

In artikel 1 van deze wet is gedefinieerd wat een «bijdrage in natura» is. Bij bijdragen in natura kan gedacht worden aan de terbeschikkingstelling van vergaderruimte, het vervoer van personen, het verzorgen van catering en het laten rondbrengen van informatiemateriaal. Ook kan gedacht worden aan het leveren van kantoorgoederen, zoals meubilair of computer- en communicatieapparatuur, en het gratis of tegen gereduceerd tarief ter beschikking stellen van advertentieruimte of bijvoorbeeld voordeel verschaft bij drukwerk of advertentieruimte. Ook bijdragen in natura moeten in de financiële administratie van een politieke partij worden geregistreerd als zij het in het voorgestelde artikel 35, vierde lid, onderdeel a, genoemde bedrag te boven gaan. Bijdragen in natura ter waarde van € 250,- of minder hoeven dus niet te worden geregistreerd. In het eerste lid is geregeld hoe de te registreren waarde van een bijdrage in natura wordt berekend. Dit is het verschil tussen de gebruikelijke geldelijke waarde van de geleverde goederen, diensten of werkzaamheden in het economisch verkeer en de waarde van de tegenprestatie die de politieke partij daarvoor in de plaats heeft geleverd. Stel dat het huren van een zaal normaal € 500,- kost en de uitbater de zaal aan een politieke partij voor € 100,- verhuurt, dan is er dus sprake van een te registreren bijdrage in natura van € 500,- - € 100,- = € 400,-.

Niet elke bijdrage in natura hoeft geregistreerd te worden. Ook niet als de waarde ervan het drempelbedrag van € 250,- overschrijdt. Dat is geregeld in het tweede lid. In het tweede lid is bepaald dat bijdragen bestaande uit persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de politieke partij niet als bijdragen in natura worden aangemerkt. Eigen activiteiten van partijleden ten behoeve van de partij behoren tot het wezen van een partijorganisatie. Men kan denken aan activiteiten in het kader van een verkiezingscampagne of aan een partijlid dat bijdragen levert aan het opstellen van adviezen of partijprogramma's. De politieke partij kan deze bijdragen buiten de administratie – en het financieel verslag – laten. De uitzondering geldt echter niet als het niet eigen persoonlijke activiteiten van het partijlid betreft. Indien bijvoorbeeld een partijlid medewerkers of

personeel van zijn bedrijf tegen een geringe of geen vergoeding ter beschikking stelt om voor de partij diensten te verrichten, is sprake van een te registreren bijdrage in natura. Indien er sprake is van het beschikbaar stellen van goederen, gratis of tegen gereduceerd tarief, door een partijlid dan is dit niet aan te merken als arbeid of activiteit en valt dit ook niet onder de uitzonderingsbepaling.

Op grond van het derde lid kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald welke zaken of diensten in ieder geval als bijdragen in natura worden aangemerkt en kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop bijdragen in natura financieel gewaardeerd worden.

Artikel 37 (Registratie van schulden)

Dit wetsartikel bevat een nadere uitwerking van artikel 34, eerste lid, onder e, waarin is geregeld dat een politieke partij haar schulden in haar financiële administratie moet registreren.

Een belangenrelatie kan niet alleen ontstaan als gevolg van bijdragen, maar ook als gevolg van schulden. In de financiële administratie van een politieke partij dienen daarom tevens de gegevens te worden geregistreerd over de schulden. In het eerste lid is bepaald welke gegevens een politieke partij betreffende haar schulden in de financiële administratie moet opnemen. Het betreft de volgende gegevens: de naam en het adres van de crediteur onderscheidenlijk geldverstrekker en indien van toepassing de gegevens van de instelling, en de hoogte van de schuld. Wat een schuld is, is gedefinieerd in artikel 33. Een schuld betreft een openstaande schuld van € 25.000,- of meer op de peildatum waarop het overzicht betrekking heeft, met uitzondering van schulden bij de rijksoverheid en schulden die korter dan 14 dagen openstaan. Zie ook de toelichting op dat artikel.

Het tweede lid biedt een grondslag voor het vaststellen van nadere regels over de registratie van schulden.

Artikel 38 (Bijdrage van vereniging of stichting)

In het eerste lid is geregeld dat als een vereniging of stichting die niet is aangewezen als neveninstelling op jaarbasis een bijdrage van in totaal meer dan € 1.000,- aan een politieke partij doneert, de politieke partij van deze vereniging of stichting een overzicht met bepaalde gegevens moet opvragen. De nieuwe formulering van het eerste lid is meer in lijn met de toelichting van het amendement-Elia¹²⁶ dat bij de Kamerbehandeling van de Evaluatiewet Wfpp is aangenomen. Uit de in artikel 1 van deze wet opgenomen definitiebepaling volgt dat onder een

¹²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 56.

bijdrage zowel een geldelijke bijdrage als ook een bijdrage in natura wordt verstaan. De stichting of vereniging hoeft niet de gegevens van al haar donateurs aan de politieke partij over te leggen; alleen van de donateurs die in het kalenderjaar waarin de vereniging of stichting de bijdrage aan de politieke partij heeft gedaan in totaal meer dan het drempelbedrag – zijnde € 1.000,- – aan de vereniging of stichting hebben gedoneerd. Het betreft gegevens die genoemd zijn in artikel 35, eerste lid, onder a tot en met c. Die omvatten de naam en het adres van de gever, de hoogte van het bedrag of de waarde van de bijdrage en de datum van de ontvangst van de bijdrage. Indien geen van de donateurs van de vereniging of stichting in het kalenderjaar waarin de vereniging of stichting de bijdrage aan de politieke partij heeft gedaan in totaal meer dan € 1.000,- aan de vereniging of stichting heeft gedoneerd, wordt dit op het overzicht verklaard. Om te voorkomen dat dit voorschrift leidt tot hoge administratieve lasten hoeven verenigingen en stichtingen bij de beoordeling of dit drempelbedrag is overschreden alleen rekening te houden met bijdragen van een zekere omvang. Met dit doel is artikel 35, vierde lid, onder a, in het eerste lid van overeenkomstige toepassing verklaard.

In het tweede lid is geregeld dat uit het overzicht dat de vereniging of stichting aan de politieke partij verstrekt moet blijken of de daarop vermelde donateurs een geldelijke bijdrage van meer dan € 1.000,- hebben gedaan of een bijdrage in natura met een waarde van meer dan € 1.000,-.

In het derde en vierde lid is geregeld hoe een politieke partij moet handelen als een vereniging of stichting het in het eerste lid bedoelde overzicht niet verstrekt. Betreft het een geldelijke bijdrage, dan dient de politieke partij ingevolge het derde lid het deel van de bijdrage dat het drempelbedrag à € 1.000,- te boven gaat terug te geven aan de vereniging of stichting. Is dat onmogelijk, dan wordt het bedoelde bedrag overgemaakt op een daartoe aangewezen bankrekening van de Autoriteit. Betreft het een bijdrage in natura, dan dient de politieke partij ingevolge het vierde lid eveneens het deel van de bijdrage dat de tegenwaarde van € 1.000,- te boven gaat terug te geven aan de donateur. Is de bijdrage in natura ondeelbaar, dan dient de politieke partij de hele bijdrage terug te geven. Is dit niet mogelijk, dan heeft de politieke partij twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is alsnog betalen voor de bijdrage, door het deel van de tegenwaarde van de bijdrage dat het bedrag van € 1.000,- te boven gaat over te maken op de bankrekening van de Autoriteit. De tweede mogelijkheid is om de bijdrage in natura te vernietigen. In het vijfde lid is bepaald dat geldbedragen die de Autoriteit op grond van het derde en vierde lid ontvangt toekomen aan de Staat der Nederlanden.

In het zesde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling

een model vast te stellen voor het overzicht dat een vereniging of stichting, niet zijnde een neveninstelling van de politieke partij, ingevolge het eerste lid aan een politieke partij moet verstrekken als zij een bijdrage van € 1.000,- of meer aan die partij geeft.

Artikel 39 (Anonieme bijdrage)

Dit artikel ziet op anonieme bijdragen. Anonieme bijdragen in de letterlijke zin – waarbij de gegevens omtrent de gever niet bekend zijn – en bijdragen die gelijk zijn gesteld met anonieme bijdragen. In artikel 35, tweede lid, is geregeld dat als een politieke partij niet de naam én het adres van een donateur heeft, de bijdrage van die donateur gelijk wordt gesteld aan een anonieme bijdrage. Een voorbeeld van een anonieme bijdrage is een enveloppe met bankbiljetten die in de brievenbus van een partijbureau wordt achtergelaten. Een voorbeeld van een met een anonieme bijdrage gelijkgestelde bijdrage is een bancaire overschrijving waarbij de politieke partij het adres van de donateur niet heeft. In het laatste geval kan de naam van de donateur immers wel op het bankafschrift van de politieke partij staan.

In het eerste lid is bepaald dat een politieke partij geen anonieme bijdrage mag aanvaarden als deze bijdrage een waarde van € 250,- of meer heeft. Naar dit bedrag wordt in de andere leden van het artikel verwezen als «de donatiegrens».

In het tweede lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als zij een anonieme geldelijke bijdrage ontvangt van meer dan € 250,-. In dit geval geeft zij het deel dat de donatiegrens te boven gaat terug aan de donateur. Is dit niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat het International Bank Account Number (IBAN) van de donateur niet bekend is, dan maakt de politieke partij het deel dat het bedrag van € 250,- te boven gaat over op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit.

In het derde lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als zij een anonieme bijdrage in natura ontvangt met een waarde van meer dan € 250,-. Indien het een bijdrage is die met een anonieme bijdrage gelijk is gesteld – vgl. artikel 35, tweede lid, – dan wordt zo mogelijk het deel van de bijdrage dat de donatiegrens te boven gaat aan de donateur teruggegeven. Als de bijdrage ondeelbaar is, dan kan ook de hele bijdrage aan de donateur worden teruggegeven. Is teruggave aan de donateur niet mogelijk, dan heeft de politieke partij twee keuzes. Of zij maakt het deel van de waarde van de bijdrage dat de donatiegrens te boven gaat over op de rekening van de Autoriteit of zij vernietigt de bijdrage.

Op grond van het vierde lid komt het geldbedrag dat door politieke partijen op grond van het tweede en derde lid op de daartoe aangewezen

rekening van de Autoriteit wordt overgemaakt toe aan de Staat der Nederlanden.

Artikel 40 (Bijdrage van een donateur, niet zijnde een Nederlandse donateur)

Dit wetsartikel is van toepassing op donateurs, niet zijnde Nederlandse donateurs. In artikel 1 is gedefinieerd wat in deze wet onder een Nederlandse donateur wordt verstaan. Uit die definitie volgt dat dit wetsartikel van toepassing is op bijdragen van natuurlijke personen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten en op bijdragen van rechtspersonen en ondernemingen die niet bij de Nederlandse Kamer van Koophandel in het Handelsregister staan ingeschreven. Bijvoorbeeld omdat zij in het buitenland gevestigd zijn. Om vast te kunnen stellen of dit wetsartikel van toepassing is, zal een politieke partij moeten vaststellen of een donateur een Nederlandse donateur is. Betreft het een natuurlijk persoon, dan kan de politieke partij hiertoe nagaan of de donateur de Nederlandse nationaliteit bezit door een kopie van diens identiteitsbewijs te vragen. Betreft het een rechtspersoon of onderneming, dan kan een uittreksel uit het Handelsregister hierover uitkomst bieden. De nationaliteit van een persoon kan niet worden afgeleid uit een rekeningnummer. Ook personen en ondernemingen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten kunnen immers in Nederland een bankrekening openen.

In het eerste lid is een maximum gesteld aan de bijdrage die een politieke partij van donateurs, niet zijnde Nederlandse donateurs, in een kalenderjaar mag aanvaarden. Dit maximum is € 250,-. Het gaat hierbij om het totaal aan geldelijke bijdragen en bijdragen in natura. In navolgende leden van dit wetsartikel wordt naar dit bedrag gerefereerd als zijnde de donatiegrens. Bijdragen die op grond van artikel 35, vierde lid, onder a, niet geregistreerd hoeven te worden in de financiële administratie, worden bij de berekening of de donatiegrens is overschreden buiten beschouwing gelaten. Dit is verduidelijkt met de laatste zin.

In het tweede en derde lid is vastgelegd wat er moet gebeuren als de donatiegrens wordt, of al is, overschreden. Betreft het een geldelijke bijdrage, dan geeft de politieke partij het deel van de bijdrage dat de donatiegrens te boven gaat aan de donateur terug. Is dit niet mogelijk, dan stort de partij het deel van de bijdrage dat zij niet mag aanvaarden op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit. Betreft het een bijdrage in natura, dan geeft de politieke partij het deel van de bijdrage dat de donatiegrens te boven gaat aan de donateur terug. Is de bijdrage niet deelbaar, dan geeft de politieke partij de gehele bijdrage terug. In de situatie dat het onmogelijk is voor een politieke partij om de ontvangen bijdrage in natura terug te geven, vervalt de bijdrage aan de Staat of

maakt de politieke partij de tegenwaarde van de bijdrage over op de rekening van de Autoriteit, voor zover die hoger is dan de donatiegrens. Geldbedragen die de Autoriteit op grond van het tweede en derde lid ontvangt komen ingevolge het vierde lid toe aan de Staat der Nederlanden.

Artikel 41 (Maximering gecombineerde bijdragen)

Dit wetsartikel bevat een cumulatief bijdragenmaximum. Voor een nadere toelichting op het bijdragenmaximum, wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het eerste lid is een maximum gesteld aan de bijdrage die een politieke partij, haar neveninstellingen en de personen die uit haar naam kandidaat staan bij een Tweede Kamerverkiezing gezamenlijk gedurende een kalenderjaar mogen ontvangen. Dit maximum is gesteld op € 100.000,- per donateur per kalenderjaar. In de andere artikelleden wordt naar dit bedrag verwezen als zijnde de donatiegrens. Het betreft een cumulatief maximum. De politieke partij is met de uitvoering hiervan belast.

Van haar neveninstellingen kan een politieke partij in een kalenderjaar een bijdrage ontvangen die boven de donatiegrens uitkomt. Op voorwaarde dat een afdeling op grond van deze wet gelijk is gesteld met een decentrale politieke partij, geldt hetzelfde voor bijdragen van haar afdelingen. Deze geldstromen maken ingevolge artikel 35, vierde lid, onderdelen b en c, immers geen onderdeel uit van de financiële administratie. In het tweede lid is eenzelfde voorziening getroffen voor bijdragen die een politieke partij ontvangt van de personen die kandidaat staan voor een verkiezing op een lijst waarboven de door de politieke partij geregistreerde aanduiding dan wel een afkorting daarvan staat. Ook zij kunnen meer dan € 100.000,- doneren. Dit is mogelijk, omdat tijdens de verkiezingscampagne ook de bijdragen die zij voor de campagne ontvangen worden gereguleerd. Zie de artikelen 75 t/m 86.

In het derde en vierde lid is geregeld hoe een politieke partij moet handelen als zij een bijdrage ontvangt en die bijdrage ervoor zorgt dat de donatiegrens wordt overschreden. Het derde lid is van toepassing als het een geldelijke bijdrage betreft. In dat geval wordt het deel van de bijdrage dat de donatiegrens te boven gaat aan de donateur teruggegeven. Is dat niet mogelijk, dan wordt dit deel door de partij overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit. Betreft het een bijdrage in natura, dan geeft de politieke partij het deel van de bijdrage dat de donatiegrens te boven gaat terug aan de donateur. Als de bijdrage ondeelbaar is wordt de gehele bijdrage teruggegeven. Als het niet mogelijk is de ontvangen bijdrage in natura geheel of gedeeltelijk terug te geven, dan vernietigt de politieke partij de bijdrage dan wel maakt zij het deel van de tegenwaarde van de bijdrage dat de

donatiegrens te boven gaat over op de rekening van de Autoriteit. Geld dat de Autoriteit ontvangt vanwege door politieke partijen ontvangen bijdragen die de donatiegrens te boven gaan, komt toe aan de Staat der Nederlanden. Dit is geregeld in het vijfde lid.

Om te kunnen bepalen of het cumulatief bijdragenmaximum, oftewel de donatiegrens, is bereikt, moet een politieke partij bijhouden welke bijdragen door haarzelf, haar neveninstellingen en door haar kandidaten zijn ontvangen.

Het zesde lid bevat een grondslag voor de indexering van het bijdragenmaximum. Daarin is bepaald dat het maximumbedrag elke vijf jaar met ingang van 1 januari bij ministeriële regeling wordt gewijzigd, overeenkomstig de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde consumentenprijsindex en naar boven afgerond op een duizendvoud in euro's. Het is daarbij van belang dat politieke partijen, hun neveninstellingen en kandidaten tijdig kennis kunnen nemen van de geldende maximumbedragen. Daartoe is bepaald dat de bedoelde ministeriële regeling moet worden bekendgemaakt vóór 1 september voorafgaand aan het jaar waarop de wijziging van het maximumbedrag betrekking heeft.

Artikel 42 (Meldplicht substantiële bijdragen)

In het eerste lid is geregeld dat telkens als een politieke partij, een van haar neveninstellingen of iemand die voor die partij kandidaat staat alleen of gezamenlijk in een kalenderjaar van één donateur een bijdrage ontvangt van € 10.000,- of meer, de politieke partij dit zo snel mogelijk moet melden bij de Autoriteit. De meldingsplicht voor politieke partijen is niet alleen van toepassing op enkelvoudige bijdragen ter hoogte van het genoemde bedrag. Ook een optelsom van meerdere bijdragen kan ertoe leiden dat het drempelbedrag wordt bereikt. Heeft een politieke partij van een persoon een bijdrage van € 5.000,- aanvaard en aanvaard haar neveninstelling van dezelfde persoon eveneens een bijdrage van € 5.000,-, dan ontstaat voor de politieke partij de plicht om bij de Autoriteit te melden dat iemand in dat jaar in totaal een bijdrage van € 10.000,- heeft gedaan. De politieke partij kan dit weten, omdat neveninstellingen en kandidaten op grond van artikel 49, tweede lid, verplicht zijn om bijdragen die zij hebben aanvaard bij de politieke partij te melden. Het gaat hierbij zowel om geldelijke bijdragen als om bijdragen in natura. Hiermee wordt voorkomen dat de meldplicht al te gemakkelijk kan worden ontweken door een bijdrage op te splitsen in meerdere afzonderlijke bijdrage.

Artikel 35, vierde lid, blijft van toepassing. Dit houdt onder andere in dat om vast te stellen of het drempelbedrag is overschreden door de ontvangst van een bijdrage, de politieke partij alleen hoeft te kijken naar

bijdragen die zij op grond van het voorgestelde artikel 35 in haar financiële administratie heeft opgenomen. Ook het voorgestelde artikel 43 blijft onverkort van toepassing. Dat een melding is gedaan, ontslaat een politieke partij er niet van de in artikel 43, eerste lid, onder b en c, bedoelde overzichten bij de Autoriteit aan te leveren. Dit wetsartikel bevat dus een aanvulling op een bestaande verplichting. Door het gebruik van het woord «bijdragen» in het eerste lid is bovendien tot uitdrukking gebracht dat het zowel om geldelijke bijdragen gaat als om bijdragen in natura.

Volgens het tweede lid dient een politieke partij uiterlijk tien werkdagen na de genoemde bijdragen te hebben aanvaard een overzicht daarvan te zenden aan de Autoriteit, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 35, eerste lid, zijn geregistreerd. Voor zover van toepassing dient ook een overzicht te worden gezonden van de in het eerste lid genoemde bijdragen die op grond van het voorgestelde artikel 38, eerste lid, zijn verkregen.

Het derde lid verklaart het voorgestelde artikel 47 van overeenkomstige toepassing op de voorgestelde meldplicht van substantiële bijdragen. Dit houdt in dat de Autoriteit de meldingen van substantiële bijdragen openbaar maakt.

Volgens het vierde lid kan bij ministeriële regeling voor de overzichten, genoemd in het tweede lid, een model worden vastgesteld.

In verkiezingstijd worden de termijn in de laatste 3 weken voor de dag van de stemming aangescherpt. Zie hiervoor artikel 76.

Artikel 43 (Aanlevering financieel verslag)

In het eerste lid is bepaald dat een politieke partij vóór 1 juli van elk kalenderjaar een financieel verslag moet zenden aan de Autoriteit. Deze verplichting rust op alle landelijke politieke partijen in de zin van deze wet. Ook op de politieke partijen die geen subsidie ontvangen. Overweging daarbij is dat voor alle politieke partijen het vereiste van inzichtelijke financiering geldt en dat bij alle partijen transparant dient te zijn wat de inkomsten en uitgaven zijn. Daarom moet het financieel verslag van alle partijen openbaar worden gemaakt. Zie daarover artikel 47.

Naast het financieel verslag dient de politieke partij verschillende overzichten mee te sturen. Het betreft in de eerste plaats een overzicht van de bijdragen van in totaal meer dan € 1.000,- die de partij in dat kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen (onderdeel b). Naast dit overzicht van ontvangen bijdragen dient ook een overzicht te worden verstrekt van de in artikel 38, eerste lid, bedoelde bijdragen die de partij

in dat kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen, met daarbij het overzicht dat op grond van dat lid van de donateur is ontvangen (onderdeel c). Verder dient een overzicht te worden bijgevoegd van de schulden (onderdeel d). Ten slotte dient een accountantsverklaring te worden bijgevoegd omtrent de getrouwheid van het financieel verslag en de hierboven genoemde overzichten (onderdeel e).

In het tweede lid is geregeld dat zolang de Autoriteit het financieel verslag en de overzichten, bedoeld in het eerste lid, nog niet openbaar heeft gemaakt, de Wet open overheid niet van toepassing is op deze documenten.

In het derde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling modellen vast te kunnen stellen voor de in het eerste lid genoemde overzichten.

Artikel 44 (Accountantsverklaring)

De verslaglegging van een politieke partij moet door een accountant zijn gecontroleerd. Ten bewijze daarvan moet de verslaglegging zijn voorzien van een accountantsverklaring. Daarom is in het eerste lid van deze bepaling geregeld dat de politieke partij opdracht moet geven tot onderzoek van het financieel verslag aan een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De accountant onderzoekt of het financieel verslag en de door de politieke partij vervaardigde overzichten voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. De accountant geeft de uitslag van zijn onderzoek weer in een schriftelijke verklaring omtrent de getrouwheid van het financieel verslag en de overzichten. Dit is geregeld in het tweede lid.

Artikel 45 (Verantwoording subsidie)

Indien een politieke partij subsidie heeft ontvangen op basis van deze wet worden aanvullende eisen gesteld aan haar financiële administratie en aan de wijze waarop zij daarover verantwoording aflegt. Het betreft inhoudelijk dezelfde eisen als onder de Wfpp het geval was. Wel is bepaling opnieuw geredigeerd. De aanvullende eisen ten aanzien van de administratie van een politieke partij zijn gebundeld in het eerste lid. De financiële administratie dient zodanig te zijn ingericht dat daaruit de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde gegevens omtrent het ledental van de politieke partij en (indien van toepassing) van de aangewezen politieke jongerenorganisatie, de rechten en verplichtingen alsmede de kosten en opbrengsten kunnen worden nagegaan (eerste lid, onderdelen a en b).

De aanvullende eisen ten aanzien van het financieel verslag zijn neergelegd in het tweede lid. Met het oog op de subsidieverantwoording

dient het financieel verslag tevens een rekening van de kosten en opbrengsten met een bijbehorende toelichting te bevatten (tweede lid, onderdeel a). De verantwoording geschiedt dus op basis van het baten-lastenstelsel. Het financieel verslag omvat verder een opgave van de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde gegevens omtrent het ledental van de politieke partij en (indien van toepassing) van de aangewezen politieke jongerenorganisatie (tweede lid, onderdeel b). Het financieel verslag dient vergezeld te gaan van een activiteitenverslag (tweede lid, onderdeel c).

De aanvullende eisen ten aanzien van de accountantsverklaring zijn opgenomen in het derde lid. De accountant onderzoekt of het activiteitenverslag met het financieel verslag verenigbaar is (derde lid, onderdeel a), of de subsidie rechtmatig is besteed (derde lid, onderdeel b) en hij onderzoekt de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen (derde lid, onderdeel c) en de juistheid van opgegeven ledentallen (derde lid, onderdeel d).

De bovengenoemde stukken dienen niet alleen voor de gesubsidieerde activiteiten van de politieke partij zelf te worden aangeleverd, maar ook ten aanzien van de activiteiten van het politiek-wetenschappelijk instituut en de politieke jongerenorganisatie. Dat betekent echter niet dat de door de instellingen aangeleverde stukken in de schriftelijke stukken van de politieke partij moeten worden geïntegreerd. De politieke partij kan in de praktijk fungeren als doorgeefluik waarbij de verschillende stukken naast elkaar worden ingezonden. De uiteindelijke subsidieverantwoording van deze instellingen berust echter bij de politieke partij, die is immers verantwoordelijk voor de subsidieaanvraag.

Artikel 46 (Eisen verslaglegging)

Om een goede beoordeling door de Autoriteit van het financieel verslag en het activiteitenverslag mogelijk te maken, kan het wenselijk zijn eisen te stellen aan de inrichting van de verslagen. Ook vanuit het publieke belang van transparantie van partijfinanciering kan een zekere uniformering de toegankelijkheid van de verslagen bevorderen. In verband hiermee bepaalt het eerste lid dat bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan de inrichting van het financieel verslag, het activiteitenverslag, de opgave van de ledentallen van de politieke partij en, indien van toepassing, van de aangewezen politieke jongerenorganisatie en aan de in de overzichten van ontvangen bijdragen en schulden. Het tweede lid biedt de grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen over de reikwijdte, de intensiteit en de verslaglegging van het onderzoek door de accountant van het financieel verslag en de accountantsverklaring in het kader van de subsidieverantwoording. Dit betreft bepaalde technische voorschriften. De voorschriften richten zich dus niet zozeer op de politieke partijen, maar op

de accountants van de partijen.

Artikel 47 (Openbaarmaking financieel verslag)

In het eerste lid is geregeld dat de Autoriteit een aantal documenten uiterlijk op 1 november openbaar maakt. Het betreft in elk geval het financieel verslag van de politieke partij, de overzichten van door een politieke partij aanvaarde bijdragen en aangegane schulden en de accountantsverklaring. Als een politieke partij subsidie heeft ontvangen op basis van deze wet, wordt daarnaast ook het activiteitenverslag openbaar gemaakt.

Het derde lid bevat een mogelijkheid af te wijken van de plicht om in het openbaar te maken overzichten de naam en woonplaats van de donateur te vermelden. Het is voorstelbaar dat in bepaalde situaties vermelding van naam en woonplaats in combinatie met een bijdrage van € 1.000,- of meer aan een bepaalde politieke partij een gevaar kan opleveren voor de veiligheid van de desbetreffende donateur. Wanneer dat precies het geval is, is niet te voorzien. Om die reden is voor de toepassing dit artikel een clausule opgenomen op grond waarvan de Autoriteit op verzoek van een partij de openbaarmaking van naam en woonplaats van een donateur of uiteindelijk belanghebbende achterwege kan laten, indien dat naar haar oordeel nodig is gelet op het belang van de veiligheid van die donateur of uiteindelijk belanghebbende. De toetsing aan de uitzonderingsgrond zal in eerste instantie geschieden op basis van de motivering bij het verzoek daartoe door de desbetreffende politieke partij. De partij dient aan te tonen wat het concrete gevaar is voor de veiligheid van de desbetreffende persoon dat mogelijk kleeft aan het vermelden van naam en woonplaats van een donateur. Verder dient de Autoriteit bij de openbaarmaking de toepassing van dit artikellid te motiveren.

Artikel 48 (Onderzoek accountant en Algemene Rekenkamer)

Ingevolge het eerste lid dient een politieke partij mee te werken aan onderzoeken die worden ingesteld door de accountant of accountantsdienst die door de Autoriteit is aangewezen. In het tweede lid is geregeld dat eenzelfde verplichting bestaat ten aanzien van de accountant van een politieke partij. Op grond van het derde lid geldt eenzelfde uitgangspunt indien de Algemene Rekenkamer (in plaats van de accountant of accountantsdienst van de Autoriteit) zou besluiten tot het instellen van een onderzoek.

Artikel 49 (Neveninstellingen)

In het eerste lid is een groot aantal wetsartikelen dat van toepassing is op politieke partijen van overeenkomstige toepassing verklaard op de door deze partijen aangewezen neveninstellingen. Het betreft bepalingen die

zien op de inrichting van de financiële administratie en de beperking van bijdragen. Daarnaast is bepaald dat bijdragen die de neveninstelling van de politieke partij ontvangt, of van een bij de politieke partij behorende afdeling, niet geregistreerd hoeven te worden. De partij en de afdelingen zijn immers reeds aan de verplichtingen inzake de registratie en openbaarmaking van ontvangen bijdragen en schulden onderworpen. Let wel, dit geldt alleen voor zover de afdeling op grond van deze wet gelijk is gesteld met een decentrale politieke partij.

In het tweede lid is bepaald dat een neveninstelling binnen vijf werkdagen nadat zij een bijdrage heeft aanvaard, hiervan melding moet maken bij de politieke partij waarvan zij een neveninstelling is. Deze melding heeft de politieke partij nodig om tijdig bij de Autoriteit melding te kunnen maken van de ontvangst van een substantiële bijdrage (artikel 42) en om te kunnen voorkomen dat de grens van de maximum gecombineerde bijdrage (artikel 41) wordt overschreden.

In het derde lid is de externe financiële verantwoording van de neveninstelling geregeld. De regels zijn vergelijkbaar met de regels die ook voor politieke partijen gelden. Een verschil is dat van een neveninstelling geen financieel verslag hoeft te worden ingeleverd bij de Autoriteit. Zie het derde lid, onderdeel a. Het vereiste van inzichtelijke financiering geldt ook ten aanzien van neveninstellingen. Voor het waarborgen van de betrouwbaarheid van de overzichten van ontvangen bijdragen en schulden is daarom bepaald dat een neveninstelling, evenals een politieke partij, een verplichting heeft tot het laten onderzoeken van de overzichten door een accountant, die in een verklaring weergeeft of de opgave een getrouw en volledig beeld geeft van de ontvangen bijdragen en van de schulden. In het derde lid, onder b, is bepaald dat de politieke partij de overzichten bij de Autoriteit indient. De neveninstelling zendt deze overzichten dus niet rechtstreeks aan de Autoriteit. De politieke partij is verantwoordelijk voor het verzamelen van de gegevens en het aanleveren van bij de Autoriteit. Daartoe is in het vierde lid bepaald dat de neveninstelling de politieke partij de informatie verstrekt die nodig is.

Artikel 50 (Verbonden politieke vereniging)

Dit hoofdstuk over de regels inzake de financiën van landelijke politieke partijen is ook van toepassing op een politieke vereniging als voldaan is aan de criteria van dit artikel. Dat is het geval indien in de Kamer een of meer leden van een fractie zich van een fractie afsplitsen en alleen of samen met anderen een nieuwe fractie of groep vormen die zich verbindt aan een politieke vereniging. Deze politieke vereniging wordt daarmee overigens géén politieke partij en komt dus niet in aanmerking voor subsidie op basis van deze wet. Van een afsplitsing is volgens het tweede lid ook sprake indien alle leden van een fractie een nieuwe fractie vormen. Objectief dient te worden vastgesteld wanneer de politieke vereniging aan

de fractie of groep is verbonden. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een gezamenlijke verklaring van de fractie en de desbetreffende politieke vereniging.

Artikel 51 (Verwerkingsgrondslag)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren.

Op grond van artikel 35, eerste en derde lid, van deze wet registreert een politieke partij de naam en het adres van een donateur in haar financiële administratie als zij van die donateur een bijdrage met een waarde van meer dan € 250,- aanneemt. Daarbij worden persoonsgegevens verwerkt. Op grond van artikel 34, eerste lid, onder a, zendt de politieke partij bovendien elk jaar een financieel verslag aan de Autoriteit waarin die persoonsgegevens zijn opgenomen. Ook dat is een vorm van gegevensverwerking. Een bijzonder aandachtspunt is dat het hier gaat om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Uit de bijdrage kan immers doorgaans in elk geval iemands politieke opvatting worden afgeleid. Daarnaast kan een bijdrage ook informatie prijsgeven over iemands religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Ook die gegevens vallen onder de categorie bijzondere persoonsgegevens.

Op grond van artikel 9, eerste lid, Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; Verordening (EU) 2016/679) is het in beginsel verboden om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Vanwege een zwaarwegend algemeen belang – namelijk: het toezicht op de financiering van politieke partijen ter bescherming van de democratische rechtsstaat – is in het eerste lid van deze wetsbepaling evenwel in een grondslag voorzien om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in dit geval toch toe te staan. Artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG biedt hiervoor de juridische grondslag. Politieke partijen mogen echter alleen bijzondere persoonsgegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is om de hen bij of krachtens deze wet opgedragen verplichtingen te kunnen nakomen.

In het tweede lid is de bevoegdheid tot het verwerken van bijzondere persoonsgegevens uitgebreid. De verplichting om in sommige gevallen bijzondere persoonsgegevens te verwerken rust immers niet alleen op politieke partijen. In onderdeel a is in een verwerkingsgrondslag voorzien voor verenigingen en stichtingen van wie een politieke partij in een kalenderjaar in totaal een bijdrage met een waarde van meer dan € 1.000,- ontvangen. Op grond van artikel 31 zijn die verenigingen en stichtingen immers wettelijk verplicht om voor de politieke partij inzichtelijk te maken hoe hun bijdrage aan de partij is gefinancierd. Het is mogelijk dat ook daartoe bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt.

In onderdeel b is in een verwerkingsgrondslag voorzien ten behoeve van neveninstellingen van politieke partijen als bedoeld in artikel 40. De in artikel 30 aan politieke partijen opgelegde plicht is immers ook op hen van toepassing. Tot slot is in onderdeel c, voorzien in een verwerkingsgrondslag voor het bijzondere geval dat de in hoofdstuk 5 opgenomen wetsartikelen wél van toepassing zijn op een politieke vereniging die géén politieke partij in de zin van deze wet is.

HOOFDSTUK 6. REGELS INZAKE DE FINANCIËN VAN DECENTRALE POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 52 (Toepassingsbereik hoofdstuk 6)

In dit wetsartikel is het toepassingsbereik van de bepalingen in hoofdstuk 6 vastgelegd, dat betrekking heeft op de regels inzake de financiën van decentrale politieke partijen. Krachtens artikel 1 heeft het betrekking op provinciale politieke partijen, waterschapspartijen en gemeentelijke politieke partijen. Ook op de lokale afdelingen van politieke verenigingen is deze afdeling van toepassing, voor zover de aanduiding van die politieke vereniging bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van het decentrale vertegenwoordigend orgaan boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen (artikel 2). Evenals landelijke politieke partijen dienen decentrale politieke partijen een financiële administratie te voeren, waarin zij onder andere ontvangen bijdragen alsmede schulden registreren. Voor een nadere toelichting op de algemene uitgangspunten inzake de financiën van decentrale politieke partijen wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De artikelen in dit hoofdstuk zijn voor een groot deel gelijklopend aan de bepalingen in hoofdstuk 5 (Regels inzake de financiën van landelijke politieke partijen). Daar waar sprake is van een afwijking, wordt dit in de toelichting geëxpliciteerd en wordt voor het overige volstaan met een verwijzing naar de uitgebreidere toelichting bij het gelijklopende artikel in hoofdstuk 5. De verschillen ten opzichte van hoofdstuk 5 betreffen voor een overgroot deel afwijkende drempelwaarden en de wijze waarop stukken openbaar gemaakt moeten worden.

Artikel 53 (Definitie: schulden)

De definitie van het begrip schulden is voor decentrale politieke partijen dezelfde als voor landelijke politieke partijen. Alleen de drempel waarboven decentrale partijen hun schulden moeten openbaren ligt lager (€ 5.000,- of meer) dan bij landelijke partijen (€ 25.000,- of meer). Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van deze toelichting.

Artikel 54 (Financiële administratie)

Evenals landelijke politieke partijen worden decentrale politieke partijen verplicht een administratie te voeren over de financiële positie van de politieke partij. In dit artikel, dat gelijklopend is aan artikel 34, is bepaald welke gegevens de administratie dient te bevatten. Zie de artikelsgewijze toelichting bij dat wetsartikel voor een nadere toelichting.

Artikel 55 (Registratie van bijdragen)

In dit wetsartikel is geregeld welke gegevens een decentrale politieke partij over de ontvangen bijdragen moet registreren en welke uitzonderingen daarop gelden. Zie ook de toelichting bij artikel 35. De drempel waarboven decentrale politieke partijen bijdragen registreren is dezelfde als bij landelijke politieke partijen (€ 250,-).

Volgens het vierde lid kan registratie door decentrale politieke partijen achterwege blijven van bijdragen van € 250,- of minder (onderdeel a), bijdragen van een neveninstelling van de politieke partij (onderdeel b) en bijdragen van een afdeling van de decentrale politieke partij (onderdeel c). Dit geldt mits vanuit de afdeling is deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezing van de leden van een decentraal orgaan en daarbij een of meer zetels zijn toegekend aan de lijst waarboven de aanduiding van die afdeling (of d.m.v. doorwerking de politieke vereniging waartoe de afdeling behoort) heeft gestaan. Lokale instellingen en afdelingen van politieke partijen zijn op grond van deze wet evenals de partijen zelf ook onderworpen aan de plicht tot registratie en openbaarmaking van bijdragen die zij ontvangen en schulden die zij aangaan, waardoor het niet nodig is dat de financieringsstromen tussen decentrale politieke partijen en hun lokale instellingen of afdelingen openbaar worden gemaakt.

In het vijfde lid is geregeld dat als een afdeling voor deze wet gelijk is gesteld met een decentrale politieke partij en een bijdrage ontvangt van de politieke partij waaraan zij gelieerd is, de afdeling deze bijdrage niet in haar financiële administratie hoeft op te nemen. Is de betreffende afdeling echter gelieerd aan een politieke vereniging die zelf geen politieke partij is in de zin van deze wet, dan is het vijfde lid niet van toepassing. De uitzondering geldt alleen voor de politieke partij en niet voor de politieke vereniging waaraan een afdeling is gelieerd. Een politieke vereniging hoeft immers niet te voldoen aan de regels inzake de financiën van de wet, met uitzondering van de regels die gelden in het kader van verkiezingen indien zij aan een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer zou deelnemen. Daarom is het nodig dat de financiële relaties tussen een afdeling en de politieke vereniging, waarvan de afdeling onderdeel is, openbaar worden.

Artikel 56 (Bijdrage in natura)

Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 36 van deze wet.

Artikel 57 (Registratie van schulden)

Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 37 van deze wet.

Artikel 58 (Bijdrage van vereniging of stichting)

Dit artikel regelt de transparantie over bijdragen van stichtingen en verenigingen, die geen neveninstellingen zijn, aan politieke partijen.¹²⁷ Zie ook de toelichting bij artikel 38. Op het moment dat een decentrale politieke partij een geldelijke bijdrage van in totaal meer dan € 250,- of een bijdrage in natura met een waarde van in totaal meer dan € 250,- ontvangt, dient zij aan de stichting of vereniging een overzicht te vragen van de gegevens, bedoeld in artikel 55.

Artikel 59 (Anonieme bijdrage)

Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 39 van deze wet.

Artikel 60 (Bijdrage van een donateur niet zijnde een Nederlandse donateur)

Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 40 van deze wet.

Artikel 61 (Maximering gecombineerde bijdragen)

Dit artikel stelt een cumulatief maximum van € 20.000,- aan het totaal van bijdragen (geldelijke bijdragen of bijdragen in natura) dat een decentrale politieke partij per kalenderjaar per donateur mag ontvangen. Deze maximumgrens is voor decentrale politieke partijen bepaald op een vijfde van de grens (van € 100.000,-) die geldt voor landelijke politieke partijen. Zie ook de toelichting bij artikel 41.

Artikel 62 (Openbaarmaking substantiële bijdragen)

Anders dan landelijke politieke partijen (vgl. artikel 42) bestaat er voor decentrale politieke partijen geen meldingsplicht als zij een substantiële bijdrage ontvangen. Wel moeten zij het zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk

¹²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 56.

binnen vijftien werkdagen, openbaar maken als zij of een van hun neveninstellingen of kandidaat zelfstandig of gezamenlijk een substantiële bijdrage hebben aanvaard. Zie ook toelichting bij artikel 42.

Artikel 63 (Openbaarmaking financieel verslag)

Het eerste lid van dit artikel bevat een verplichting voor een decentrale politieke partij om vóór 1 juli van elk kalenderjaar een financieel verslag over het voorafgaande kalenderjaar openbaar te maken. In het financieel verslag moet zijn terug te vinden hoeveel en welke subsidies, bijdragen en inkomsten zij heeft ontvangen, wat de vermogenspositie van de partij is, en welke schulden de partij heeft. De documenten moeten eenvoudig te raadplegen zijn. Het ligt voor de hand dat partijen deze documenten op hun website plaatsen. Voor zover een afdeling niet over een eigen website beschikt, kan dit op de website van de politieke partij of vereniging waarvan de afdeling een onderdeel is.

Het kan zijn dat een decentrale politieke partij in een kalenderjaar van geen enkele donateur in totaal een bijdrage heeft ontvangen die de waarde van € 250,- te boven gaat en/of geen schulden heeft. In het tweede lid is verduidelijkt dat de politieke partij dan nog steeds deze overzichten openbaar moet maken, maar daar dan een verklaring in mag opnemen waarin wordt gemeld dat de ontvangen bijdragen onder de drempelwaarden zijn gebleven en/of dat er geen schulden zijn. Op die manier kan geen twijfel bestaan of decentrale politieke partij haar verplichtingen tot openbaarmaking nakomt.

Indien een donateur of een uiteindelijk belanghebbende gelet op het belang van zijn of haar veiligheid bezwaar heeft gemaakt tegen vermelding van zijn naam, kan de vermelding daarvan op grond van het derde lid achterwege blijven. Decentrale politieke partijen moeten, anders dan landelijke politieke partijen, stukken op elektronische wijze openbaar maken in plaats van zending aan de Autoriteit. Gelet hierop is ervoor gekozen om het niet vermelden van de gegevens over de naam van een donateur of uiteindelijk belanghebbende aan de decentrale partijen zelf over te laten, in plaats van een verzoek hiertoe aan de Autoriteit te richten. Een decentrale politieke partij dient in het geval bezwaar wordt gemaakt tegen vermelding van een naam wel een omschrijving te geven van de categorie van instellingen of organisaties waartoe de donateur of uiteindelijk belanghebbende behoort. Op die manier wordt toch transparantie verschaft waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden met betrekking tot de veiligheid van de donateur of uiteindelijk belanghebbende. Indien de Autoriteit via een steekproef de verantwoording van een decentrale politieke partij controleert kan ook worden nagegaan of er op een correcte manier invulling is gegeven aan deze bepaling.

In het vierde lid is bepaald dat de documenten die een decentrale politieke partij openbaar maakt, ten minste vier jaar op een voor eenieder bereikbare digitale plek openbaar toegankelijk moeten blijven. Deze termijn sluit aan op de zittingstermijn van de leden van provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen.

Op grond van het vijfde lid kan bij ministeriële regeling een model voor de overzichten worden vastgesteld.

Artikel 64 (Onderzoek accountant en Algemene Rekenkamer)

Dit artikel bevat een meewerkplicht voor decentrale politieke partijen aan onderzoeken die worden ingesteld door de accountant of accountantsdienst die door de Autoriteit is aangewezen of aan onderzoeken door de Algemene Rekenkamer. Zie ook toelichting bij artikel 31.

Artikel 65 (Neveninstellingen)

In dit artikel is geregeld dat de transparantieregels die van toepassing zijn op decentrale politieke partijen ook van toepassing zijn op de neveninstellingen die aan hen zijn gelieerd. Neveninstellingen van decentrale politieke partijen moeten ook bijdragen van meer dan € 250,- registeren, met daarbij de gegevens die in artikel 55, eerste lid, worden genoemd en de gegevens behorende bij het gegevensoverzicht, bedoeld in artikel 58. Daarbij kan registratie kan achterwege blijven van bijdragen van € 250 of minder. Een neveninstelling kan tevens de registratie achterwege laten van bijdragen die zij heeft ontvangen van de politieke partij waaraan zij is gelieerd of van een afdeling van deze politieke partij.

In het tweede lid is geregeld dat de neveninstelling het binnen vijf werkdagen aan de politieke partij waarmee zij verbonden is laat weten wanneer zij een bijdrage heeft aanvaard. De politieke partij heeft dit nodig om aan de uit de artikelen 61 en 62 van deze wet voorkomende verplichtingen te kunnen voldoen. Het in artikel 55, vierde lid, onder a, genoemde bedrag waaronder een bijdrage niet in de financiële administratie hoeft te worden opgenomen blijft echter onverkort van toepassing.

Het derde en vierde lid bevatten een regeling voor de openbaarmaking van de overzichten van de bijdragen die de neveninstelling heeft ontvangen en de schulden die zij is aangegaan. Deze decentrale politieke partij maakt deze overzichten openbaar. De neveninstelling levert de daartoe benodigde informatie aan bij de politieke partij. Zie ook de

toelichting bij artikel 49 waarin een vergelijkbare regeling is neergelegd voor neveninstellingen van landelijke politieke partijen.

Artikel 66 (Verbonden politieke vereniging)

Dit hoofdstuk over de regels inzake de financiën van decentrale politieke partijen is ook van toepassing op een politieke vereniging als voldaan is aan de criteria van dit artikel. Dat is het geval indien een fractie van een politieke partij wordt afgesplitst en een fractie of groep die als gevolg van de afsplitsing is ontstaan, zich verbonden heeft met een politieke vereniging. Van een afsplitsing is volgens het tweede lid ook sprake indien alle leden van een fractie een nieuwe fractie vormen. Objectief dient te worden vastgesteld wanneer de politieke vereniging aan de fractie of groep is verbonden. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een gezamenlijke verklaring van de fractie en de desbetreffende politieke vereniging.

Artikel 67 (Verwerkingsgrondslag bijzondere persoonsgegevens)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren.

Verschillende wetsartikelen dragen decentrale politieke partijen op om persoonsgegevens te verwerken. Op grond van artikel 55, eerste en derde lid, van deze wet registreert een decentrale politieke partij de naam en het adres van een donateur in haar financiële administratie als zij van die donateur een bijdrage met een waarde van meer dan € 250,- aanneemt. Op grond van artikel 63, eerste lid, onder a, is een decentrale politieke partij verplicht elk jaar een financieel verslag openbaar te maken. Op grond van artikel 62 maakt een decentrale politieke partij het ook openbaar als zij van een donateur een substantiële bijdrage ontvangt. In al deze gevallen kan sprake zijn van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Uit de bijdrage kan immers doorgaans in elk geval iemands politieke opvatting worden afgeleid. Daarnaast kan een bijdrage ook informatie prijsgeven over iemands religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Ook die gegevens vallen onder de categorie bijzondere persoonsgegevens.

Op grond van artikel 9, eerste lid, Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; Verordening (EU) 2016/679) is het in beginsel verboden bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Vanwege een zwaarwegend algemeen belang – namelijk: het toezicht op de financiering van politieke partijen ter bescherming van de democratische rechtsstaat – is in het eerste lid van deze wetsbepaling evenwel in een grondslag voorzien om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in dit geval toch toe te staan. Artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG biedt hiervoor de juridische grondslag. Decentrale politieke partijen

mogen echter alleen bijzondere persoonsgegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is om de hen bij of krachtens deze wet opgedragen verplichtingen te kunnen nakomen.

In het tweede lid is de bevoegdheid tot het verwerken van bijzondere persoonsgegevens uitgebreid. De verplichting om in sommige gevallen bijzondere persoonsgegevens te verwerken rust immers niet alleen op decentrale politieke partijen. In onderdeel a is in een verwerkingsgrondslag voorzien voor verenigingen en stichtingen van wie een politieke partij in een kalenderjaar in totaal een bijdrage met een waarde € 250,- of meer heeft ontvangen. Op grond van artikel 58 zijn die verenigingen en stichtingen immers wettelijk verplicht voor de politieke partij inzichtelijk te maken hoe hun bijdrage aan de partij is gefinancierd. Het is mogelijk dat ook daartoe bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. In onderdeel b is in een verwerkingsgrondslag voorzien ten behoeve van neveninstellingen van decentrale politieke partijen. De in artikel 55 aan decentrale politieke partijen opgelegde plicht is immers ook op hen van toepassing. En in onderdeel c, tot slot, is in een verwerkingsgrondslag voorzien voor het bijzondere geval dat de in hoofdstuk 6 opgenomen wetsartikelen wél van toepassing zijn op een politieke vereniging die géén politieke partij in de zin van deze wet is.

Artikel 68 (Toepassingsbereik hoofdstuk 7)

Dit artikel bepaalt het toepassingsbereik van dit hoofdstuk, dat alleen van toepassing is op landelijke politieke partijen en hun neveninstellingen. Voor een nadere toelichting op het voorgestelde toepassingsbereik, wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 69 (Inrichting en beheer register)

In het eerste lid is geregeld dat de Autoriteit een zogenoemd «register voor politieke advertenties» moet inrichten en beheren. Deze elektronische databank is algemeen toegankelijk. Op grond van het tweede lid bevat het register politieke advertenties en de bijbehorende transparantieverklaringen.

In het derde wordt aanvullend bepaald dat het register te allen tijde gratis en openbaar toegankelijk moet zijn. Hierdoor wordt gegarandeerd dat leden van politieke partijen, kiezers of andere geïnteresseerden toegang kunnen hebben tot dezelfde of in elk geval vergelijkbare informatie, ook als er sprake is van gerichte politieke advertenties door het inzetten van microtargeting-technieken door politieke partijen.

Het vierde lid biedt grondslag voor nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur over de inrichting en het beheer van

het register. Dit maakt het mogelijk om in te spelen op technologische ontwikkelingen met betrekking tot de vormgeving en het beheer van het register.

Artikel 70 (Protocol)

Het eerste lid verplicht de Autoriteit tot het opstellen van een protocol over de beschikbaarheid, werking van de beveiliging en volledigheid van het register. Dit protocol is van belang om de juiste randvoorwaarden te kunnen scheppen ten behoeve van een deugdelijk functionerend register. Naast zaken die verband houden met het beheer van het register kunnen in het protocol ook (praktische) zaken worden neergelegd die betrekking hebben op de opslag van de gedeponeerde documenten en gegevens. Dat protocol behoeft goedkeuring van de minister. Het derde lid verleent de minister van BZK de bevoegdheid om de goedkeuring te onthouden, wanneer het protocol in strijd is met het recht of het algemeen belang. Ingevolge het vierde lid moet de Autoriteit het protocol op een algemeen toegankelijke wijze openbaar maken. Dit kan door publicatie ervan op haar eigen website.

Artikel 71 (Openbaarmakingsplicht politieke advertenties)

Als een politieke advertentie als gedefinieerd in artikel 1 van deze wet wordt gepubliceerd of verspreid, dan moet de politieke partij dit openbaar maken. De openbaarmaking geschiedt door deponering van de politieke advertentie en een transparantieverklaring in het register voor politieke advertenties van de Autoriteit. De melding moet binnen vijf werkdagen na de eerste publicatie, uitreiking of verspreiding van de politieke advertentie worden gedaan. Deze termijn biedt politieke partijen de ruimte om de gevraagde documenten en gegevens aan te leveren, maar waarborgt ook de relevantie en actualiteit van de betreffende openbaarmakingen. Gelet op het doel van de openbaarmakingsplicht wordt onder «eerste publicatie» daarom niet alleen de letterlijk eerste publicatie van een politieke advertentie verstaan. De eerste publicatie na een periode van afwezigheid van een advertentie is óók een eerste publicatie. Bijvoorbeeld als eenzelfde politieke advertentie in twee afzonderlijke verkiezingscampagnes wordt gebruikt.

Ingevolge het eerste lid deponereert de politieke partij een kopie van de politieke advertentie in het register voor politieke advertenties. Dit zorgt ervoor dat inzichtelijk is om welke advertentie het specifiek gaat.

De kopie van de advertentie wordt voorzien van een transparantieverklaring. Deze transparantieverklaring omvat verschillende gegevens. Zij bevat altijd de aanduiding van de politieke partij door, voor of namens welke de politieke advertentie is geplaatst (onderdeel b, onder i). Zo is voor iedereen duidelijk wie beoogt is baat te hebben bij de

publicatie of verspreiding van de politieke advertentie. Met «aanduiding» wordt hier bedoeld: de aanduiding zoals deze boven een kandidatenlijst kan worden geplaatst die wordt ingediend met het oog op een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal. Het betreft dus aanduidingen die op grond van artikel G 1 of Q 6 van de Kieswet zijn geregistreerd bij het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Naast de aanduiding dient de partij altijd informatie te verstrekken over de hoogte van het bedrag dat aan de uitgever is betaald voor de opdracht tot publicatie of verspreiding van de advertentie (onderdeel b, onder ii).

Indien de politieke partij niet of niet zelf heeft betaald voor het opslaan en publiceren of verspreiden van de advertentie, dan is sprake van een bijdrage in natura. In dat geval moet de transparantieverklaring ook gegevens bevatten over de gebruikelijke waarde in het economisch verkeer voor het opslaan en publiceren of verspreiden van de politieke advertentie (onderdeel c). Deze werkwijze kan vergeleken worden met de financiële verantwoording bij bijdragen in natura. Ook als gebruik is gemaakt van microtargeting-technieken dient de politieke partij in de transparantieverklaring aanvullende gegevens te verstrekken (onderdeel d). Het betreft in de eerste plaats de specifieke groepen van ontvangers van de politieke advertentie, met daarbij de kenmerken die zijn gebruikt om de ontvangers te bepalen onder wie de advertentie is verspreid. In de tweede plaats gaat het om de categorieën persoonsgegevens die zijn gebruikt voor de targeting en de bron van die persoonsgegevens. Tot slot behoren de doeleinden van de targeting te worden vermeld, met inbegrip van de kenmerken op grond waarvan personen in de doelgroep zijn opgenomen, en de redenen voor de keuze van deze kenmerken. Verstrekking van deze gegevens maakt inzichtelijk tot welke groepen met welke boodschap een politieke partij zich heeft gericht en moet voorkomen dat politieke partijen ongezien de meningsvorming van kiezers kunnen beïnvloeden.

In het tweede lid is geregeld hoe lang een registratie in het register bewaard moet worden. De Autoriteit bewaart de kopie van de politieke advertentie en de bijbehorende transparantieverklaring vanaf de eerste publicatie of verspreiding van de politieke advertentie tot vier jaar na de laatste publicatie of verspreiding van de advertentie. Dit zorgt ervoor dat de advertentie in elk geval gedurende een reguliere zittingsduur van een vertegenwoordigend orgaan beschikbaar is.

Op grond van het derde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de inhoud van de transparantieverklaring en de wijze van deponering van de politieke advertenties en transparantieverklaringen in het register. Indien latere technologische ontwikkelingen het wenselijk maken dat met betrekking tot

de transparantieverklaring aanvullende gegevens worden verstrekt, zou dit artikellid hierin kunnen voorzien. Ook is het mogelijk nadere regels te stellen aan de bestandsformaten waarin politieke advertenties aangeleverd kunnen worden. Het vierde lid biedt grondslag voor een bij ministeriële regeling vast te stellen model voor de transparantieverklaring.

Artikel 72 (Rapportage uitgaven politieke advertenties)

In dit artikel wordt aan politieke partijen een aanvullende rapportageverplichting opgelegd met betrekking tot de uitgaven die zij doen ten aanzien van politieke advertenties. Daartoe bepaalt het eerste lid dat een politieke partij voor 1 juli van elk jaar aan de Autoriteit een overzicht stuurt van de uitgaven van de partij aan politieke advertenties in het voorgaande kalenderjaar. Dit moet breder worden gezien dan enkel de publicatiekosten van de politieke advertenties. Het ziet bijvoorbeeld ook de kosten voor het ontwikkelen van de advertentie. Deze rapportageverplichting kan ook dienen als controle-instrument op de aan de Autoriteit verstrekte documenten en gegevens met betrekking tot de advertenties van politieke partijen. Ingevolge het tweede lid kan voor het overzicht bij ministeriële regeling een model worden vastgesteld. In het derde lid is geregeld dat het overzicht van de uitgaven die verband houden met politieke advertenties uiterlijk op 1 november door de Autoriteit openbaar wordt gemaakt.

Artikel 73 (Verplichtingen voor uitgever)

Dit artikel bevat verplichtingen voor de uitgever die ertoe strekken de effectiviteit van de taak van de Autoriteit tot naleving van de transparantieregels over de politieke advertenties te vergroten. Daartoe bepaalt het eerste lid dat Autoriteit een uitgever kan vragen ontbrekende of aanvullende informatie te verstrekken ter ondersteuning van de documenten en de gegevens die een politieke partij in het register heeft gedeponneerd. Het tweede lid bepaalt dat de uitgever de gevraagde informatie binnen drie weken aan de Autoriteit dient te verstrekken.

Artikel 74 (Verbrede toepassing op neveninstellingen)

Dit artikel regelt dat de openbaarmakings- en rapportageverplichtingen die voor landelijke politieke partijen gelden op grond van de artikelen 71 en 72 van overeenkomstige toepassing zijn op de door deze politieke partijen aangewezen neveninstellingen.

Artikel 75 (Toepassingsbereik hoofdstuk 8)

Dit hoofdstuk regelt een actuele vorm van transparantie die in verkiezingsperioden geldt. De regeling betreft de (directe) verkiezingen

van de leden van de Tweede Kamer. Zij is niet van toepassing op Europees Parlementsverkiezingen en Eerste Kamerverkiezingen. Zie ook paragraaf 5.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 76 (Meldplicht substantiële bijdragen)

Gedurende de verkiezingscampagneperiode moet een politieke partij niet binnen tien werkdagen melden dat zij een substantiële bijdrage van een donateur heeft ontvangen – zoals geregeld in artikel 42, tweede lid, – maar binnen één werkdag. In deze wet wordt ervan uitgegaan dat de verkiezingscampagneperiode drie weken voor de dag van de stemming aanvangt en duurt tot en met de dag van de stemming.

Artikel 77 (Openbaarmakingsplicht voorafgaand aan de stemming)

Onverminderd de in artikel 43 neergelegde verplichting om jaarlijks een financieel verslag aan te leveren bij de Autoriteit, bevat artikel 77 voor politieke partijen een aanvullende plicht om voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing ook enkele overzichten met financiële gegevens aan de Autoriteit te verstrekken. Een politieke partij die aan deze verkiezing deelneemt dient volgens het eerste lid tussen de eenentwintigste en de veertiende dag voor de dag van de stemming aan de Autoriteit overzichten te verstrekken van de bijdragen en schulden die in de onderdelen a, b, en c worden genoemd. Het betreft de bijdragen van in totaal meer dan € 1.000 die de partij van een donateur heeft ontvangen, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 35, eerste lid, zijn geregistreerd (onderdeel a) en voor zover van toepassing, de in artikel 38, eerste lid, bedoelde bijdragen die de partij van een donateur heeft ontvangen, met daarbij het overzicht dat op grond van dat lid van de donateur is ontvangen (onderdeel b). Daarnaast moet het overzicht de schulden van de politieke partij bevatten, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 37, eerste lid, zijn geregistreerd (onderdeel c). De eisen die in dit wetsartikel aan de overzichten worden gesteld zijn dezelfde als in artikel 43, eerste lid.

In het tweede lid is vastgelegd dat de overzichten van bijdragen en schulden betrekking moeten hebben op de periode vanaf 1 januari van het jaar waarin de Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt tot en met de eenentwintigste dag voor de dag van de stemming. Op deze manier kunnen de overzichten vóór de dag van de stemming door de Autoriteit openbaar worden gemaakt. De openbaarmaking vindt plaats op grond van artikel 80.

In de eerste zin van het derde lid is geregeld dat artikel 43 onverminderd van toepassing blijft. Concreet betekent dit dat het gegeven dat een

bijdrage of schuld is opgenomen in een van de op grond van artikel 77 te verstrekken overzichten niet wegneemt dat deze bijdrage of schuld ook (opnieuw) moet worden opgenomen op de overzichten die elk jaar vóór 1 juli over het voorgaande kalenderjaar bij de Autoriteit moeten worden aangeleverd.

Met de eerste zin van het derde lid is de wettekst in overeenstemming gebracht met de vigerende praktijk onder de Wet financiering politieke partijen. Als politieke partijen over het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt al overzichten betreffende de door hen aanvaarde bijdragen en aangegane schulden bij de Autoriteit hebben aangeleverd, dan hoeven zij dit niet opnieuw te doen. Zijn de bedoelde overzichten nog niet aangeleverd, zoals het geval is als de stemming plaatsvindt in de eerste helft van een kalenderjaar, dan moeten zij deze overzichten wél aanleveren. In de tweede zin is verduidelijkt dat artikel 43 onverminderd van toepassing blijft. Dit houdt bijvoorbeeld in dat het feit dat een bijdrage is genoemd in een overzicht dat de Autoriteit op grond van artikel 77 is verstrekt niet wegneemt dat die bijdrage ook nog steeds moet worden gerapporteerd in de op basis van artikel 43 te verstrekken overzichten. Het houdt ook in dat als op grond van artikel 77, derde lid, overzichten zijn verstrekt van bijdragen en schulden over het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt, deze overzichten voor 1 juli opnieuw aangeleverd moeten worden (tezamen met het jaarverslag). Die verplichting blijft bestaan, omdat op dat moment ook de accountant de overzichten heeft kunnen controleren. Dat is bij de overzichten die op basis van artikel 77 worden aangeleverd en op basis van artikel 80 openbaar worden gemaakt niet noodzakelijkerwijs het geval.

In het vierde lid is geregeld dat zolang de Autoriteit de overzichten, genoemd in het eerste lid, nog niet openbaar heeft gemaakt, de Wet open overheid niet van toepassing is op deze documenten.

In het vijfde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling modellen vast te kunnen stellen voor de overzichten. Omdat ten behoeve van deze overzichten geen andere gegevens worden gevraagd dan ten behoeve van de overzichten die op grond van artikel 43 moeten worden aangeleverd, is het overigens denkbaar dat geen afzonderlijke modellen zullen worden vastgesteld. In plaats daarvan kunnen ook de modellen die op grond van artikel 43, derde lid, zijn vastgesteld aangewezen worden als de modellen die voor de in artikel 77, eerste lid, genoemde overzichten moeten worden gebruikt.

Artikel 78 (Aanlevering financiële overzichten na verkiezingen)

In het eerste lid is geregeld dat de politieke partij waarvan de aanduiding, of een afkorting daarvan, bij een Tweede Kamerverkiezing boven een lijst

heeft gestaan, uiterlijk één maand na de dag van de stemming enkele overzichten moet aanleveren bij de Autoriteit. Het gaat om overzichten van door haar ontvangen bijdragen en door haar aangegane schulden. Zie ook artikel 77, eerste lid.

Bij een Tweede Kamerverkiezing worden op grond van artikel 77, eerste lid, al eerder overzichten bij de Autoriteit aangeleverd. De daarin voorkomende gegevens hebben betrekking op een periode tot en met de eenentwintigste dag vóór de dag van de stemming. In het tweede lid is geregeld dat de in artikel 78, eerste lid, genoemde overzichten betrekking hebben op het restant van de verkiezingsperiode: de twintigste dag vóór de dag van de stemming tot en met de dag van de stemming zelf. Het derde en vierde lid zijn gelijk aan het vierde en vijfde lid van artikel 77.

Het derde lid bepaalt dat de Autoriteit het overzicht uiterlijk twee maanden na de dag van stemming openbaar moet maken. Daarbij wordt van de gegevens over het adres van de donateur of uiteindelijk belanghebbende uitsluitend de woonplaats openbaar gemaakt. Op verzoek van een politieke partij de vermelding van de naam en de woonplaats van de donateur achterwege indien dit naar het oordeel van de Autoriteit gelet op het belang van de veiligheid van de donateur is aangewezen. De persoonsgegevens die in het overzicht voorkomen mag de Autoriteit maximaal zeven jaar bewaren.

Artikel 79 (Berekening drempelbijdrage naar rato)

Ingevolge artikel 43 moet een politieke partij (en naar neveninstellingen) vóór 1 juli van elk jaar verschillende documenten aan de Autoriteit zenden, waaronder een overzicht met de bijdragen van in totaal € 1.000,- of meer die zij in dat kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen. In het eerste lid is geregeld dat voor het verkiezingsjaar het bedrag van € 1.000,- naar rato wordt berekend en dat de hoogte van het grensbedrag afhankelijk is van de maand waarin de verkiezing plaatsvindt. Hoe later in het jaar, hoe hoger het grensbedrag. In het tweede lid is bepaald dat de Autoriteit de hoogte van het grensbedrag uiterlijk op de tweeënveertigste dag vóór de dag van de kandidaatstelling in de Staatscourant bekendmaakt. Gekozen is voor de tweeënveertigste dag vóór de dag van de kandidaatstelling, omdat dit de laatste dag voor de Tweede Kamerverkiezing is waarop een politieke groepering nog een verzoek tot registratie van haar aanduiding kan indienen met het oog op die verkiezing. Er is gekozen voor bekendmaking in de Staatscourant. Het besluit van de Autoriteit betreft namelijk een algemeen verbindend voorschrift en ingevolge artikel 5 van de Bekendmakingswet dienen deze in de Staatscourant bekendgemaakt te worden.

Artikel 80 (Openbaarmaking financiële overzichten)

In dit wetsartikel is geregeld wat de Autoriteit moet doen met de overzichten die politieke partijen rond Tweede Kamerverkiezingen bij haar aanleveren. In het eerste lid is geregeld dat de Autoriteit de door haar ontvangen overzichten zo spoedig mogelijk op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar moet maken. Betreft het de overzichten die in de aanloop naar de dag van de stemming worden aangeleverd – artikel 77 –, dan heeft de Autoriteit hier maximaal een week de tijd voor. Betreft het de overzichten die de Autoriteit na afloop van de stemming worden aangeleverd – artikel 78 –, dan houdt zo spoedig mogelijk in dat de overzichten uiterlijk twee maanden na de dag van de stemming openbaar gemaakt worden.

De regels omtrent de bescherming van persoonsgegevens zijn dezelfde als in artikel 47, tweede en derde lid. In het tweede lid is bepaald dat de persoonsgegevens die in de in artikel 78, eerste lid, genoemde overzichten voorkomen maximaal zeven jaar door de Autoriteit worden bewaard. In het derde lid is geregeld dat de Autoriteit van de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon of een uiteindelijk belanghebbende, uitsluitend de woonplaats openbaar mag maken. Op verzoek van een politieke partij blijft openbaarmaking van de gegevens over de naam en de woonplaats van de donateur uit de overzichten zelfs geheel achterwege, indien dit naar het oordeel van de Autoriteit gelet op het belang van de veiligheid van de donateur is aangewezen.

Het derde lid bevat een mogelijkheid af te wijken van de plicht om in het openbaar te maken overzichten de naam en woonplaats van de donateur te vermelden. Het is voorstelbaar dat in bepaalde situaties vermelding van naam en woonplaats in combinatie met een bijdrage van € 1.000,- of meer aan een bepaalde politieke partij een gevaar kan opleveren voor de veiligheid van de desbetreffende donateur. Wanneer dat precies het geval is, is niet te voorzien. Om die reden is voor de toepassing dit artikel een clause opgenomen op grond waarvan de Autoriteit op verzoek van een partij de openbaarmaking van naam en woonplaats van een donateur of uiteindelijk belanghebbende achterwege kan laten, indien dat naar haar oordeel nodig is gelet op het belang van de veiligheid van die donateur of uiteindelijk belanghebbende. De toetsing aan de uitzonderingsgrond zal in eerste instantie geschieden op basis van de motivering bij het verzoek daartoe door de desbetreffende politieke partij. De partij dient aan te tonen wat het concrete gevaar is voor de veiligheid van de desbetreffende persoon dat mogelijk kleeft aan het vermelden van naam en woonplaats van een donateur. Verder dient de Autoriteit bij de openbaarmaking de toepassing van dit artikellid te motiveren.

Artikel 81 (Neveninstellingen)

Dit artikel bepaalt dat op een neveninstelling van een politieke partij die aan een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer deelneemt, de

artikelen 77 tot en met 80 van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent dat de aanvullende openbaarmakingsplicht inzake bijdragen en schulden voorafgaand en na een verkiezing voor de Tweede Kamer ook geldt voor een neveninstelling van een politieke partij. Neveninstellingen verstrekken de overzichten evenwel niet zelf aan de Autoriteit; dat doet de politieke partij door wie zij als neveninstellingen zijn aangewezen voor hen. In het tweede lid is daartoe bepaald dat de neveninstelling alle informatie die voor de overzichten nodig is aan de politieke partij verstrekt. Die informatie kan uiteraard ook in de vorm van complete overzichten worden aangeboden. De communicatie over de overzichten van neveninstellingen verloopt echter altijd via de politieke partij.

Artikel 82 (Politieke verenigingen)

Op een bij de Tweede Kamerverkiezing betrokken politieke vereniging zijn de in dit hoofdstuk opgenomen regels inzake de financiën van overeenkomstige toepassing. Voor politieke verenigingen die participeren bij een Tweede Kamerverkiezing gelden dus dezelfde regels als voor politieke partijen.

Het eerste lid, onderdeel a, bepaalt dat op politieke verenigingen waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan bij een Tweede Kamerverkiezing boven een lijst staat een financiële administratie moeten bijhouden. Dat betekent dat de vereniging over een periode de in de artikelen 35 en 38 bedoelde registratie dient te voeren van bijdragen (van meer dan € 1.000,-) alsmede van de schulden en een overzicht daarvan aan de Autoriteit moet verstrekken.

In het eerste lid, onderdeel b, is geregeld dat de regels ten aanzien van de maximum gecombineerde bijdrage (artikel 41) en de meldplicht voor substantiële bijdragen (42) pas ingaat met ingang van de dag van de kandidaatstelling. Het eerste lid, onderdeel c, bepaalt dat de genoemde regels gelden met ingang van 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal plaatsvindt tot en met de dag van de stemming.

Artikel 83 (Individuele kandidaten van politieke verenigingen)

In het eerste lid is geregeld dat degene die kandidaat is voor een politieke vereniging het aanvaard hebben van een bijdrage binnen vijf werkdagen moet melden bij de politieke partij. Kandidaat in de zin van deze wet is niet alleen degene die daadwerkelijk gekozen kan worden, maar ook degene die op een conceptkandidatenlijst – d.w.z. een kandidatenlijst die nog niet bij het centraal stembureau is ingeleverd – staat vermeld of daarop wil worden vermeld. Zie de toelichting bij het begrip kandidaat, dat in artikel 1 is gedefinieerd. De verplichting vangt aan vanaf de

eenenveertigste dag voor de dag van de kandidaatstelling. Dit is de eerste dag waarop geen verzoek tot registratie met het oog op de eerstkomende Tweede Kamerverkiezing meer kan worden ingediend. Zie ook artikel G 1 van de Kieswet.

Het tweede lid bepaalt dat op een kandidaat de artikelen 77 tot en met 80 van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent dat de aanvullende openbaarmakingsplicht inzake bijdragen voorafgaand en na een verkiezing voor de Tweede Kamer ook geldt voor individuele kandidaten die zich aan een politieke vereniging verbonden hebben. De bepalingen moeten wel gelezen worden met in achtneming van hetgeen in de onderdelen a t/m e is bepaald.

In het tweede lid, onderdeel a, is bepaald dat kandidaten alleen de bijdragen hoeven bij te houden die zij hebben aanvaard ten behoeve van hun (toekomstige) kandidatuur, ten behoeve van de verkiezingscampagne of, meer in het algemeen, ten behoeve van de politieke partij. In artikel 1 is een bijdrage gedefinieerd als «een geldelijke bijdrage, anders dan subsidie, of een bijdrage in natura». Door de beperking in onderdeel a wordt voorkomen dat ook inkomsten uit bijvoorbeeld salaris openbaar gemaakt moeten worden.

Het tweede lid, onderdeel b, verklaart op de bijdragen van kandidaten de artikelen 35, 36, 38, 39 en 40 van overeenkomstige toepassing. Het komt er kort gezegd op neer dat in de verkiezingscampagneperiode alle artikelen over het aanvaarden van bijdragen door politieke verenigingen van overeenkomstige toepassing zijn op kandidaten.

Het tweede lid, onderdeel c, bepaalt dat de informatie die kandidaten voor de eerste overzichten aanleveren altijd betrekking moet hebben op de periode tussen 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt tot en met de eenentwintigste dag vóór de dag van de stemming. Deze periode is gelijk aan het huidige artikel 34, tweede lid, van de Wet financiering politieke partijen.

Het eerste lid, onderdeel d bepaalt dat een politieke vereniging de overzichten aan de Autoriteit moet verstrekken van de bijdragen die een kandidaat heeft ontvangen. De politieke vereniging kan het overzicht met de genoemde gegevens alleen verstrekken als zij daarover beschikt, daarom dient de kandidaat de politieke partij van de benodigde gegevens te voorzien. Voor individuele kandidaten geldt, om de redenen die in paragraaf 5.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn genoemd, niet dat ook hun schulden moeten worden geregistreerd en openbaar gemaakt. De openbaarmaking betreft aldus alleen bijdragen. Dit is geregeld in het eerste lid, onderdeel e. Omdat een politieke partij in de zin van deze wet ook altijd een politieke vereniging is, gelden de in deze bepaling opgenomen verplichtingen ook ten aanzien van personen die

kandidaat staan voor een politieke partij.

Artikel 84 (Blanco lijsten)

Voor deelname aan verkiezingen is de organisatievorm van politieke vereniging niet vereist. Kandidatenlijsten kunnen worden ingediend door een aantal individuele stemgerechtigden. Op hen zijn dezelfde regels van toepassing als op personen die kandidaat zijn gesteld op lijsten waarboven de aanduiding van een politieke vereniging of een afkorting daarvan is geplaatst. De kandidaat die als eerste op de kandidatenlijst is geplaatst, is verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering bij de Autoriteit van de overzichten van ontvangen bijdragen, bedoeld in de artikelen 77, eerste lid, en 78, eerste lid. Voor een nadere toelichting op de inhoud van de voorgenoemde artikelen die van overeenkomstige toepassing zijn, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 82.

Artikel 85 (Politieke advertenties)

Dit artikel regelt dat de transparantieplicht inzake politieke advertenties en de daarbij ingezette microtargeting-technieken, die op grond van artikel 59 voor landelijke politieke partijen geldt, in het kader van verkiezingen ook geldt voor andere actoren die aan verkiezingen deelnemen. In het eerste lid wordt deze verplichting gericht tot politieke verenigingen die (nog) geen politieke partij zijn, en alle personen wier namen voorkomen op de definitief geldig verklaarde lijsten voor de Tweede Kamerverkiezing. In het tweede lid is bepaald dat als boven een lijst een aanduiding of een afkorting daarvan, de politieke groepering die deze aanduiding heeft laten registreren verantwoordelijk is voor het deponeren van de politieke advertentie en de bijbehorende transparantieverklaring in het register van de Autoriteit. Betreft het een blanco lijst, dan is de verantwoordelijkheid neergelegd bij de eerste kandidaat op die lijst. In de verkiezingsperiode zijn de regels voor alle politieke groeperingen en alle kandidaten dus dezelfde. Voor een nadere toelichting zie men artikel 71.

Artikel 86 (Verwerkingsgrondslag)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren. De redenen voor de verwerking zijn vergelijkbaar met de redenen die daarvoor bij artikel 51 zijn aangevoerd. In casu vindt de verwerking plaats omwille van een zwaarwegend algemeen belang, namelijk ter bevordering van de integriteit van het verkiezingsproces, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling en het bevorderen van een zuiver democratisch proces.

Artikel 87 (Toepassingsbereik hoofdstuk 9)

Dit hoofdstuk regelt een actuele vorm van transparantie die in verkiezingsperioden geldt. De regeling betreft de (directe) verkiezingen van de leden van de provinciale staten, algemene besturen en gemeenteraden.

Artikel 88 (Openbaarmaking substantiële bijdragen)

In de laatste drie weken tot en met de dag van de stemming dient een decentrale politieke partij het aanvaard hebben van een substantiële bijdrage in afwijking van artikel 62, tweede lid, niet binnen drie weken maar binnen vijf dagen openbaar te maken. Na de dag van de stemming geldt de reguliere termijn die volgt uit artikel 62.

Artikel 89 (Openbaarmaking financiële overzichten na afloop van de stemming)

Anders dan voor landelijke politieke partijen gelden voor decentrale politieke partijen geen aanvullende verplichtingen voorafgaand aan verkiezingen, met uitzondering van een verkorting van de termijn waarbinnen substantiële bijdragen openbaar gemaakt moeten worden (artikel 88). Dit betekent echter niet dat decentrale politieke partijen in de verkiezingsperiode geen transparantie hoeven te betrachten over de bijdragen die zij ontvangen en de schulden die zij aangaan. Een verplichting voor het openbaar maken van die gegevens geldt echter na de verkiezingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen politieke partijen die voorafgaand aan de verkiezing zitting hadden in een vertegenwoordigend orgaan en (nieuwe) politieke partijen die dat niet hadden. Voor een nadere toelichting hierop, wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit artikel ziet op de plicht tot openbaarmaking van bijdragen en schulden van een decentrale politieke partij die aan een verkiezing heeft deelgenomen en die voorafgaand daaraan zitting had in het vertegenwoordigend orgaan. Daartoe bepaalt het eerste lid dat de politieke partij uiterlijk twee maanden na de dag van de stemming de overzichten die in de onderdelen a tot en met c worden genoemd op een algemeen toegankelijke wijze openbaar moet maken.

In het tweede en derde lid is vastgelegd over welke periode de in het eerste lid genoemde overzichten informatie moeten bevatten. De regels zijn vergelijkbaar met de in artikel 77, tweede en derde lid, opgenomen regels voor landelijke politieke partijen. Een decentrale politieke partij moet altijd de in het eerste lid genoemde overzichten openbaar maken over de periode van 1 januari in het verkiezingsjaar tot en met de dag van de stemming. Heeft een decentrale politieke partij haar financieel verslag over het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt nog niet openbaar gemaakt, dan moet zij ingevolge het derde

lid ook de overzichten over het voorafgaande jaar openbaar maken.

In het vierde lid is bepaald dat als een politieke partij van geen enkele donateur in een kalenderjaar een bijdrage heeft ontvangen van meer dan € 250,- of geen schulden heeft, dit in het overzicht wordt vermeld.

In het vijfde lid is artikel 63, derde tot en met vijfde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de in het eerste en derde lid bedoelde overzichten. Indien een donateur of een uiteindelijk belanghebbende gelet op het belang van zijn of haar veiligheid bezwaar heeft gemaakt tegen vermelding van zijn naam, kan de vermelding daarvan achterwege blijven. Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling modellen worden vastgesteld voor de in het eerste lid bedoelde overzichten.

Artikel 90 (Neveninstellingen)

Dit artikel bepaalt dat op een neveninstelling van een decentrale politieke partij die aan een verkiezing deelneemt, artikel 89 van overeenkomstige toepassing is. Dit betekent dat de openbaarmakingsplicht inzake bijdragen en schulden in de verkiezingsperiode ook geldt voor neveninstellingen, met dien verstande dat de feitelijke openbaarmaking geschiedt door de decentrale politieke partij.

Artikel 91 (Nieuwe politieke partij na verkiezingen)

In dit wetsartikel is een voorziening getroffen voor de situatie dat een politieke vereniging of politieke stichting een politieke partij wordt, omdat haar aanduiding bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van een decentraal vertegenwoordigend orgaan voor het eerst boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen. Vanaf dat moment ontstaat voor de decentrale politieke partij met terugwerkende kracht de plicht tot openbaarmaking van door haar ontvangen bijdragen en van haar schulden. De periode waarover de bijdragen en schulden met terugwerkende kracht openbaar gemaakt moeten worden vangt aan op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt en eindigt op de dag van de stemming. Bij de verkiezing van de leden van de gemeenteraad in 2026 betreft het dus de periode tussen 1 januari 2024 en woensdag 18 maart 2026.

Het tweede bepaalt dat de politieke partij de overzichten en de gegevens, bedoeld in 72, eerste lid, uiterlijk drie maanden na de dag van de stemming op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar moet maken.

Artikel 92 (Verwerkingsgrondslag)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren. De redenen voor de verwerking zijn dezelfde als in artikel 86. In casu vindt de verwerking plaats omwille van een zwaarwegend algemeen belang, namelijk ter bevordering van de integriteit van het verkiezingsproces, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling en het bevorderen van een zuiver democratisch proces.

Artikel 93 (Instelling Autoriteit)

Dit artikel betreft de instelling van de Nederlandse Autoriteit politieke partijen (Autoriteit). De Autoriteit is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Dat wil zeggen: een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister van BZK. De Autoriteit heeft geen rechtspersoonlijkheid, maar is onderdeel van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. De Autoriteit is met openbaar gezag bekleed en valt daarmee onder de omschrijving van het begrip zelfstandig bestuursorgaan in artikel 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Artikel 94 (Taken en bevoegdheden)

In dit artikel worden de taken bepaald waarmee de Autoriteit is belast. De eerste taak betreft het aanwijzen van een rechtspersoon als bedoeld in artikel 8, vijfde lid, als neveninstelling (onderdeel a). Het is in eerste instantie aan een politieke partij om een neveninstelling aan te wijzen. Voor landelijke politieke partijen geldt dat zij deze informatie moeten overhandigen aan de Autoriteit. Indien de Autoriteit een aanwijzing heeft dat een rechtspersoon voldoet aan de in artikel 8 gestelde criteria voor het aanwijzen van een rechtspersoon als neveninstelling, dan kan zij de politieke partij verzoeken deze rechtspersoon alsnog aan te wijzen als neveninstelling. Indien de politieke partij dit weigert, is de Autoriteit bevoegd zelf de rechtspersoon aan te wijzen als neveninstelling. Alvorens tot aanwijzing te besluiten, stelt de Autoriteit de desbetreffende organisatie en de politieke partij in de gelegenheid gehoord te worden over het voornemen de rechtspersoon als neveninstelling of lokale instelling aan te wijzen.

De tweede taak ziet toe op het verstrekken van de subsidies aan politieke partijen (onderdeel b). Het gaat hierbij om landelijke politieke partijen (hoofdstuk 3) en decentrale politieke partijen (hoofdstuk 4). De taak van de Autoriteit ziet op het gehele proces van de subsidieverstrekking. Het gaat hierbij om het in behandeling nemen van de subsidieaanvraag evenals het verlenen en vaststellen van de subsidie.

De derde taak betreft het inrichten en beheren het register van politieke

advertenties (onderdeel c). Dit register bevat een databank voor de opslag van de documenten en de gegevens die politieke partijen aan de Autoriteit moeten verstrekken.

De vierde taak betreft het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving door de Autoriteit overeenkomstig hoofdstuk 10 (onderdeel d) en de vijfde taak ziet op de mogelijkheid van de Autoriteit om onderzoek te doen en rapportages te maken (onderdeel e). De Autoriteit kan uit eigen beweging onderzoeken en rapportages maken, indien dit naar haar oordeel bijdraagt aan het transparant maken van de interne organisatie, de financiën en campagneactiviteiten van politieke partijen, zoals ook aanbevolen door de Staatscommissie parlementair stelsel.¹²⁸ De ontwikkelingen in nieuwe technologieën die worden gebruikt bij verkiezingscampagnes volgen elkaar snel op. De Autoriteit zal door zijn werkzaamheden uitstekend gepositioneerd zijn om hier inzicht in te bieden. De minister en politieke partijen kunnen deze onderzoeken en rapportages ook benutten om zich te laten informeren over het beleid ten aanzien van politieke partijen.

Artikel 95 (Samenstelling leden)

Dit artikel regelt de samenstelling van Autoriteit. Daartoe bepaalt het eerste lid dat de Autoriteit uit één voorzitter en ten hoogste vier andere leden bestaat. De Autoriteit telt dus maximaal vijf leden; minder kan ook. Op grond van artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden de leden bij ministerieel besluit benoemd. De benoeming van de leden vindt plaats op grond van hun deskundigheid op het gebied van de taken waarmee de Autoriteit is belast. Deze taken zijn genoemd in artikel 94. Dit is geregeld in het tweede lid.

In het derde lid is geregeld dat het lidmaatschap van de Autoriteit niet mogelijk is in de eerste vier jaar na het bekleeden van één van de in dat lid genoemde politieke ambten. Vanwege de taken van de Autoriteit met betrekking tot het toezicht op politieke partijen is het belangrijk dat de Autoriteit een neutrale en onafhankelijke positie heeft. Door bovengenoemde 'afkoelperiode' van vier jaar wordt bestendigd dat de Autoriteit geen leden bevat met een sterk politiek profiel, die de neutrale en onafhankelijke positie van de Autoriteit negatief kunnen beïnvloeden. Ambtenaren werkzaam voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen overigens nooit tot lid van de Autoriteit worden benoemd. Artikel 9 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen staat daaraan in de weg.

Artikel 96 (Benoemingsduur leden)

¹²⁸ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018. p. 19–20, p. 246.

In het eerste lid is geregeld dat de leden van de Autoriteit voor een periode van vier jaren worden benoemd. In het tweede lid is bepaald dat een lid eenmaal kan worden herbenoemd. Ook herbenoeming vindt plaats voor een periode van vier jaren. Iemand kan dus maximaal acht jaar aaneengesloten lid zijn van de Autoriteit. Dit zorgt voor de mogelijkheid tot continuïteit, maar voorkomt tegelijkertijd dat leden van de Autoriteit voor heel lange tijd kunnen worden benoemd.

Artikel 97 (Secretariaat)

De Autoriteit wordt ondersteund door een secretariaat. Dit artikel geeft daarvoor een regeling. De samenstelling en organisatie van het secretariaat van de Autoriteit worden toegelicht in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze toelichting. Het eerste lid bepaalt dat de Autoriteit wordt ondersteund door een secretariaat en dat de medewerkers van het secretariaat geen lid van de Autoriteit kunnen zijn. Dit secretariaat ondersteunt de Autoriteit in het uitvoeren van de in artikel 94 gedefinieerde taken. Vanwege haar onafhankelijke positie krijgt de Autoriteit hierbij de bevoegdheid om namens de Staat arbeidsovereenkomsten te sluiten, wijzigen en beëindigen.

Het tweede lid verleent de voorzitter van de Autoriteit als gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren een geclausuleerde wettelijke bevoegdheid om de Staat te vertegenwoordigen bij het sluiten, wijzigen en beëindigen van individuele arbeidsovereenkomsten met de medewerkers van de Autoriteit. De reikwijdte van de verleende bevoegdheid is beperkt tot uitsluitend de privaatrechtelijke rechtshandelingen die nodig zijn voor het kunnen voeren van het eigen personeelsbeleid.

Artikel 98 (Toepassing Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)

De Autoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet zbo's). Toch is deze kaderwet niet onverkort op haar van toepassing. Dat is in deze bepaling geregeld.

In het eerste lid is bepaald dat artikel 22 van de Kaderwet zbo's niet van toepassing is op de Autoriteit. In dat artikel is bepaald dat Onze Minister een besluit van een zbo kan vernietigen. Vanwege het feit dat een minister in voorkomende gevallen ook lid zal zijn van een politieke partij, zal de Autoriteit over het algemeen ook toezicht houden op de politieke partij waarvan de minister lid is. Dit maakt het van extra belang om de onafhankelijke positie van de Autoriteit te waarborgen en de schijn van mogelijke politieke inmenging te vermijden. Daarom wordt de

mogelijkheid van de minister om besluiten van de Autoriteit te vernietigen, uitgesloten.

In het tweede lid is een gedeeltelijke afwijking van artikel 20 van de Kaderwet zbo's opgenomen. In dat artikel is bepaald dat een zbo desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen verstrekt. Onze Minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Gezien het belang van een onafhankelijke positie van de Autoriteit en om de mogelijkheid te voorkomen dat een minister informatie kan opvragen over een partij van een politieke opponent, is in het tweede lid geregeld dat de Autoriteit slechts verplicht is aan Onze Minister inlichtingen te verstrekken of inzage te geven in zakelijke gegevens en bescheiden met betrekking tot het gevoerde financiële beheer en de administratieve organisatie.

In het derde lid wordt een restrictieve toepassing van artikel 23 van de Kaderwet zbo's vastgelegd. Dat artikel geeft Onze Minister de bevoegdheid noodzakelijke voorzieningen te treffen indien een zbo zijn taak ernstig verwaarloost. Om te voorkomen dat artikel 23 van de Kaderwet zbo's kan worden gebruikt om politiek in te grijpen in de werkzaamheden van de Autoriteit, wordt in dit lid bepaald dat de minister alleen noodzakelijke voorzieningen kan treffen als het gaat om de verwaarlozing van het financieel beheer en de administratieve organisatie.

Artikel 99 (Bestuursreglement)

Op grond van het eerste lid dient de Autoriteit een bestuursreglement vast te stellen. In het bestuursreglement wordt vastgelegd welke werkwijze en procedures gelden voor het besturen aan de Autoriteit. Het bestuursreglement behoeft ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de goedkeuring van de minister, zodat de ministeriële verantwoordelijkheid is gewaarborgd. Dit geldt eveneens voor wijzigingen van het bestuursreglement. Het bestuursreglement wordt in de Staatscourant bekendgemaakt. In het vierde lid is geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden over de werkwijze van de Autoriteit.

Artikel 100 (Advies- en onderzoeksprotocol)

Naast een bestuursreglement, dient de Autoriteit ook een adviesprotocol en een onderzoeksprotocol vast te stellen. Ook deze protocollen worden in de Staatscourant bekendgemaakt.

Artikel 101 (Verwerkingsgrondslag bijzondere persoonsgegevens)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren. In het kader van de uitvoering van haar taken ontvangt de Autoriteit allerlei gegevens van politieke partijen, waaronder persoonsgegevens. Zo ontvangt de Autoriteit van elke landelijke politieke partij een financieel verslag (artikel 43, eerste lid, onder a) en daarin staan onder andere de ontvangen bedragen (artikel 34, eerste lid, onder b) met daarbij, voor zover het ontvangen bedrag € 250,- of meer is, ook de naam en het adres van de donateur (artikel 35, eerste en tweede lid). Hierbij is sprake van een verwerking van gegevens die onder een of meer categorieën van bijzondere persoonsgegevens vallen. Uit de bijdrage kan immers doorgaans iemands politieke opvatting worden afgeleid. Daarnaast kan een bijdrage ook informatie prijsgeven over iemands religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Ook die gegevens vallen in de categorie bijzondere persoonsgegevens. Op grond van artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; Verordening (EU) 2016/679) is het in beginsel verboden om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Vanwege een zwaarwegend algemeen belang – namelijk: het toezicht op de financiering van politieke partijen ter bescherming van de democratische rechtsstaat – is in het eerste lid van deze wetsbepaling in een grondslag voorzien om de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in dit geval toch toe te staan. Artikel 9, tweede lid, onder G, van de AVG biedt hiervoor de juridische grondslag. De Autoriteit mag echter alleen bijzondere persoonsgegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is om de haar bij of krachtens deze wet opgedragen taken te kunnen uitoefenen.

Aanvullend is in het tweede lid een grondslag opgenomen op basis waarvan de Autoriteit ook persoonsgegevens, met inbegrip van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, mag verwerken met het oog op de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken waarin op grond van het voorgestelde artikel 107 aan een politieke partij de aanspraak op subsidie tijdelijk is onttrokken. Die bijkomende straf kan door de strafrechter alleen worden opgelegd aan een rechtspersoon (de politieke partij) en niet aan natuurlijke personen (bijvoorbeeld individuele bestuurders van die partij). In het kader van de tenuitvoerlegging van die bijkomende straf door de Autoriteit is echter niet uit te sluiten dat gegevens over de veroordeling van die politieke partij te herleiden zijn tot natuurlijke personen die namens de rechtspersoon handelingen hebben verricht (of juist hebben nagelaten). Ondanks dat het gaat om gegevens die verband houden met de veroordeling van een rechtspersoon, worden in dat geval strafrechtelijke persoonsgegevens door de Autoriteit verwerkt, waarvoor een grondslag nodig is. Met het tweede lid wordt een dergelijke grondslag gecreëerd.

Artikel 102 (Toezicht op de naleving)

In dit artikel is geregeld welke personen zijn of kunnen worden belast met het toezicht op de naleving van de wet. Titel 5.2 (Toezicht op de naleving) van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is van toepassing. De in het eerste lid genoemde personen worden beschouwd als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Awb en beschikken derhalve, tenzij anders bepaald, over de in titel 5.2 van de Awb aan toezichthouders gegeven bevoegdheden. Indien personen bij besluit van de Autoriteit zijn aangewezen, dient hiervan mededeling gedaan te worden door plaatsing in de Staatscourant.

Een toezichthouder is onder meer bevoegd inlichtingen te vorderen, inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken. Op grond van artikel 5:13 van de Awb mag een toezichthouder de bevoegdheden die hij op grond van afdeling 5.2 van de Awb heeft slechts gebruiken voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van zijn taak.

Alleen de artikelen 5.18 en 5.19 zijn in het tweede lid buiten toepassing verklaard. Deze zien op onderzoek van zaken en vervoermiddelen, opneming en monsterneming en zijn in het kader van deze wet niet aan de orde. Voorts geldt

Artikel 103 (Last onder dwangsom)

Een last onder dwangsom is een herstelsanctie. De overtreder krijgt hierbij de opdracht een overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken; de zogenoemde last. In het kader van dit wetsvoorstel zal in zo'n geval sprake zijn van het niet naleven van een wettelijke verplichting met betrekking tot de (transparantie)regels inzake de interne organisatie, de financiën, politieke advertenties en microtargeting en/of de regels in het kader van verkiezingen. Wordt die last niet of niet tijdig uitgevoerd, dan moet de overtreder een geldbedrag betalen; de zogenoemde dwangsom. Afdeling 5.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht bevat regels over de last onder dwangsom en is van toepassing. Indien het gaat om documenten die aan de Autoriteit hadden moeten zijn verstrekt of op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar gemaakt hadden moeten zijn, en die (wettelijke) termijn is verstreken, zal bij het opleggen van een last onder dwangsom een redelijke hersteltermijn moeten worden geboden om de ontbrekende gegevens alsnog te verstrekken. Zie ook artikel 5:32a, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Een last onder dwangsom geldt op grond van het derde lid voor een door de Autoriteit te bepalen termijn van ten hoogste één jaar.

Artikel 104 (Bestuurlijke boete)

Deze bepaling bevat de mogelijkheid voor de Autoriteit om een bestuurlijke boete op te leggen. Op grond van het eerste lid kan de Autoriteit bij overtreding van specifiek aangewezen voorschriften een bestuurlijke boete opleggen. Het betreft de volgende voorschriften:

- Artikel 34: de verplichting een financiële administratie te voeren die een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie van de partij.
- Artikel 35, eerste en vijfde lid: de verplichting om bij het aanvaarden van een bijdrage bij of krachtens de wet voorgeschreven gegevens in de financiële administratie op te nemen.
- Artikel 37: de verplichting om bij aangegane schulden bij of krachtens de wet voorgeschreven gegevens in de financiële administratie op te nemen.
- Artikel 38, eerste en tweede lid: de verplichting om bij het aanvaarden van een bijdrage van € 1.000 of meer van een vereniging of stichting inzicht te vragen in de herkomst van dit geldbedrag.
- Artikel 38, derde en vierde lid: de verplichting om als de in artikel 38, eerste lid, genoemde grens is overschreden ten minste het meerdere niet te aanvaarden.
- Artikel 39, eerste lid: de verplichting om geen anonieme bijdrage te aanvaarden van meer dan € 250,-.
- Artikel 39, tweede en derde lid: de verplichting om als de in artikel 39, eerste lid, genoemde grens is overschreden ten minste het meerdere niet te aanvaarden.
- Artikel 40, eerste lid: de verplichting om van niet-Nederlandse donateurs per jaar een bijdrage van niet meer dan € 250,- aan te nemen.
- Artikel 40, derde lid: de verplichting om als de in artikel 40, eerste lid, genoemde donatiegrens is overschreden ten minste het meerdere niet te aanvaarden.
- Artikel 41, eerste lid: de verplichting om van een donateur per jaar niet meer dan € 100.000,- aan te nemen.
- Artikel 41, derde en vierde lid: de verplichting om als de in artikel 41, eerste lid, genoemde donatiegrens is overschreden ten minste het meerdere niet te aanvaarden.
- Artikel 42, eerste en tweede: de verplichting het aanvaard hebben van een substantieel bedrag te melden.
- Artikel 43, eerste lid: de verplichting om voor 1 juli een financieel verslag en dergelijken bij de Autoriteit aan te leveren.
- Artikel 44, eerste lid: de verplichting om een accountantsonderzoek te laten uitvoeren.
- Artikel 48: de verplichting om mee te werken aan een door de Algemene Rekenkamer geïnitieerd onderzoek.
- Artikel 71, eerste lid: de transparantieplicht inzake politieke advertenties.
- Artikel 72, eerste lid: de verplichting om jaarlijks een overzicht aan te leveren van uitgave aan politieke advertenties.
- Artikel 76: de verplichting om in de verkiezingsperiode de ontvangst van een substantiële bijdrage eerder te melden.

- Artikel 77, eerste tot en met derde lid: de verplichting om lopende de verkiezingsperiode een financieel overzicht aan te leveren.
- Artikel 78, eerste en tweede lid: de verplichting om na afloop van de verkiezingsperiode een financieel overzicht aan te leveren.
- Artikel 81: de verplichting van neveninstellingen om de in de artikelen 77 tot en met 80 neergelegde verplichtingen na te komen.
- Artikel 82: de verplichting van politieke verenigingen om de in de artikelen 77 tot en met 80 neergelegde verplichtingen na te komen.
- Artikel 84: de verplichting blanco lijsten om de in de artikelen 77 tot en met 80 neergelegde verplichtingen na te komen.

Op grond van artikel 5:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt de wet hoe hoog de bestuurlijke boete is die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd. In het tweede lid is geregeld dat een bestuurlijke boete van ten hoogste de zesde boetecategorie kan worden opgelegd (per 1 januari 2022: €900.000,-). Het derde lid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete.

Het vierde en vijfde lid bepalen dat geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd wegens het handelen of nalaten door een politieke vereniging of kandidaten die op een lijst zijn geplaatst, indien begaan voor de dag van de registratie van de aanduiding respectievelijk de dag van kandidaatstelling voor een verkiezing. En het zesde lid voorziet in de mogelijkheid voor de Autoriteit om een opgelegde boete met de subsidie te verrekenen.

Artikel 105 (Strafbare feiten)

Op grond van artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering is een ieder die kennis draagt van een strafbaar feit bevoegd om hiervan aangifte te doen. Artikel 105 van deze wet stelt buiten twijfel dat indien de Autoriteit bij de uitoefening van de taken waarmee zij is belast feiten of handelingen waarneemt die mogelijk strafbare feiten vormen, het openbaar ministerie daarvan op de hoogte wordt gesteld.

Artikel 106 (In kennisstelling centraal stembureau)

De Wet op de politieke partijen is van toepassing op politieke partijen, politieke verenigingen en politieke stichtingen. De laatsten zijn immers in deze wet met politieke verenigingen gelijkgesteld. Om het onaantrekkelijker te maken voor politieke groeperingen om van rechtsvorm te veranderen teneinde de in deze wet neergelegde (transparantie)verplichtingen te ontlopen, wordt in de Kieswet een oude schrappingsgrond hersteld. Zie daarover artikel 110.

Op grond van artikel 30 van de Handelsregisterwet 2007 kan het centraal stembureau bij de Kamer van Koophandel nagaan of een politieke groepering nog steeds een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is dan wel, indien het een waterschapspartij betreft, een stichting. Hoewel het centraal stembureau hiertoe uit eigen beweging kan overgaan, is niet beoogd dat centraal stembureaus hier periodiek op gaan controleren. Zoals zij dit thans ook niet doen ten aanzien van de schrappingsgrond dat een politieke groepering heeft opgehouden te bestaan. Het ligt veel meer in de rede dat de Nederlandse Autoriteit politieke partijen bij de uitvoering van zijn werkzaamheden signaleert dat een politieke groepering niet langer de juiste rechtsvorm bezit om haar aanduiding geregistreerd te hebben staan in het door het centraal stembureau bijgehouden register van aanduidingen. Zij kan daartoe eveneens gebruikmaken van het handelsregister. Met het onderhavige wetsartikel is in een expliciete grondslag voorzien voor de Autoriteit om haar bevindingen dienaangaande met het centraal stembureau te delen, opdat het centraal stembureau tot schrapping kan overgaan.

Artikel 107 (Tijdelijk stopzetten subsidie)

Als de rechter een politieke partij veroordeelt voor een misdrijf, kan de rechter als bijkomende straf bepalen dat de betreffende politieke partij tijdelijk (voor maximaal twee jaren) geen aanspraak maakt op subsidie op grond van deze wet. Zoals toegelicht in paragraaf 8.7 van het algemeen deel, is het aan de rechter om op basis van een eis van het openbaar ministerie te beoordelen of het opleggen van de bijkomende straf in een individueel geval gerechtvaardigd is. Daarbij zal de rechter onder meer de aard en ernst van het gepleegde misdrijf in ogenschouw nemen, alsook de omstandigheden waaronder het misdrijf is begaan. In het bijzonder bij misdrijven die de grondslagen van de democratische rechtsstaat raken en misdrijven die gepleegd zijn met een financieel motief, is het voorstelbaar dat de strafrechter deze bijkomende straf zal opleggen.

Indien de rechter de bijkomende straf oplegt, gaat deze straf in op de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden. Met dat doel is in het tweede lid artikel 31, tweede lid, eerste zin, van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing verklaard.

De datum dat de veroordeling onherroepelijk is geworden kan in verband met de vaststelling van de subsidie twee gevolgen hebben. Ten eerste zal de Autoriteit over de periode waarin de ontzegging van toepassing is geen subsidie aan de betreffende politieke partij verstrekken (artikel 18). In de tweede plaats zal de Autoriteit, voor zover al subsidie is verstrekt voor de periode waarop de ontzegging ziet, deze subsidie voor die periode op nihil vaststellen (artikel 25).

Hiervoor is vereist dat de Autoriteit in kennis wordt gesteld van de veroordeling. Het Centraal Justitieel Incassobureau zal in het kader van de tenuitvoerlegging van de bijkomende straf de Autoriteit in kennis

stelen van de ontzegging van de subsidieaanspraak. Een dergelijke verstrekking van tenuitvoerleggingsgegevens vindt plaats op basis van artikel 51c, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nu sprake is van de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing. Met de in artikel 101 opgenomen wijziging wordt voorzien voor een grondslag voor de Autoriteit om deze gegevens te verwerken voor de tenuitvoerlegging van de bijkomende straf.

Artikel 108 (Verbod politieke vereniging)

Eerste lid

In het eerste lid is de verbods- en ontbindingsgrond omschreven. Tevens draagt het eerste lid de bevoegdheid om een verzoek te doen aan de Hoge Raad tot verboden- en ontbindingsverklaring op aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Zoals in hoofdstuk 9 van het algemeen deel is beschreven, moet de dreiging voor de democratische rechtsstaat daadwerkelijk en ernstig zijn. Daarmee wordt bedoeld dat de dreiging reëel is, in die zin dat het niet enkel moet gaan om woorden; het moet ook aannemelijk zijn dat die woorden (kunnen en zullen) worden omgezet in daden. Daaronder vallen ook serieuze voorbereidingshandelingen. Het verbod strekt ertoe te voorkomen dat deze daden in aard en omvang dusdanig ernstig zijn (geworden) dat een onomkeerbare situatie intreedt waarin deze daden niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt of optreden daartegen geen zin (meer) heeft.

Met *daadwerkelijk* wordt bedoeld dat de dreiging voldoende concreet is en kan worden vastgesteld aan de hand van objectieve feiten.

Met *ernstig* wordt bedoeld dat de dreiging dermate zwaarwegend en acuut is dat optreden is geboden. Anderzijds moet worden voorkomen dat een partijverbod in een te vroeg stadium wordt opgelegd, dat wil zeggen: voordat kan worden vastgesteld dat de woorden (kunnen en zullen) worden omgezet in (voorbereidings)handelingen en ook de mogelijkheden voorhanden zijn om dat te doen. Daarvoor hoeft niet te worden afgewacht tot een politieke partij een meerderheid in een vertegenwoordigend orgaan heeft verkregen, waarmee het zeer waarschijnlijk uitvoering zal gaan geven aan eerder ingenomen standpunten en ideeën. Wanneer de rechter bij zijn oordeelsvorming over de dreiging die uitgaat van een politieke partij tot de vaststelling is gekomen dat de mogelijkheid reëel is dat een partij zal deelnemen aan de politieke besluitvorming en daarbij een relevante aanhang of steun zal weten te verwerven (of die al heeft) is – mits ook aan de overige voorwaarden is voldaan – een partijverbod gerechtvaardigd.¹²⁹

¹²⁹ In dat geval constateert de rechter (in dit geval de Hoge Raad) dat sprake is van een ernstig en daadwerkelijk gevaar voor of aantasting van de democratische rechtsstaat of de democratische rechtsorde.

Overigens kan het verbod niet alleen politieke partijen treffen die reeds een zetel hebben verworven in een vertegenwoordigend orgaan, maar ook politieke partijen die zich bij het centraal stembureau hebben laten registreren voor een verkiezing. Mede om die reden wordt in deze bepaling het begrip politieke vereniging gebruikt: elke politieke partij is immers óók een politieke vereniging in de zin van deze wet of daarmee gelijkgesteld.

Tweede lid

Het tweede lid verwijst naar de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat die door een politieke partij daadwerkelijk en ernstig worden bedreigd en het opleggen van een partijverbod kunnen rechtvaardigen. Het gaat daarbij om *in ieder geval* (a) periodieke, vrije en geheime verkiezingen, (b) democratische besluitvorming, (c) grondrechten, (d) scheiding van machten, en (e) onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.

Periodieke, vrije en geheime verkiezingen (ad a) zijn gewaarborgd in hoofdstuk 3 van de Grondwet (met name de artikelen 52, 53, 54 en 55 Grondwet) en hoofdstuk 7 van de Grondwet (onder andere de artikelen 129 en 130 Grondwet) in samenhang met de Kieswet.

Een politieke partij die serieuze pogingen doet om het vrije en geheime karakter van periodieke verkiezingen te saboteren of anderszins het geordende verloop daarvan ernstig belemmert, vormt daarmee en daardoor een daadwerkelijke en ernstige bedreiging van dit beginsel. Dat zal ook zo zijn wanneer een politieke partij de vaststelling van een verkiezingsuitslag op aantoonbaar onjuiste en/of oneigenlijke gronden aanvecht of ontkent en daarmee het verloop en de afwikkeling van het verkiezingsproces ernstige schade toebrengt, zonder dat daarvoor zwaarwegende en legitieme redenen (kunnen) worden aangevoerd ter rechtvaardiging. Ook wanneer een partij zich meermaals aantoonbaar schuldig maakt of heeft gemaakt aan verkiezingsfraude kan dit worden aangemerkt als een ernstige aantasting van dit beginsel van de democratische rechtsstaat.

Met democratische besluitvorming (ad b) wordt bedoeld op de besluitvorming zoals die is gegarandeerd in de hoofdstukken 5 en 7 van de Grondwet.

Een politieke partij die de geordende democratische besluitvorming doelbewust saboteert of onmogelijk maakt, door dreiging met geweld, dwang of door intimidatie, tast daarmee dit beginsel op onaanvaardbare wijze aan.

Onder grondrechten (ad c) worden verstaan de rechten zoals verankerd in hoofdstuk 1 van de Grondwet. Deze rechten moeten omwille van hun fundamentele karakter binnen de rechtsstaat worden beschermd. De grond- en mensenrechten zijn behalve in de Grondwet vastgelegd in onder meer het Europees Verdrag tot de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politiek Rechten.

Een politieke partij die ernaar streeft langs democratische weg een grondrecht in zijn werkingsbereik te beperken of juist uit te breiden, dan wel verandering poogt te bewerkstelligen van de toegelaten beperkingen op dat grondrecht, handelt niet in strijd met de grondrechten, maar doet datgene wat een politieke partij kan en mag doen. Dat is anders, wanneer een politieke partij wil bewerkstelligen dat een grondrecht als zodanig krachteloos wordt of dat bepaalde bevolkingsgroepen of entiteiten de aanspraak op een grondrecht wordt ontzegd, zonder dat daarvoor zwaarwegende en legitieme redenen zijn of kunnen worden aangevoerd die dat rechtvaardigen.

De (onder)scheiding der machten (ad d), te weten wetgeving, uitvoering en rechtspraak, heeft in Nederland in het bijzonder gestalte gekregen in een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen (*checks and balances*) en in de vorm van decentralisatie, waarbij aan andere overheden, zoals gemeenten en provincies, zelfstandige bevoegdheden gelaten worden.¹³⁰ Het vereiste van machtenscheiding komt tot uitdrukking in de samenhang van de bepalingen van de hoofdstukken 2 (regering), 3 (Staten-Generaal), 5 (wetgeving en het bestuur) en 6 (rechtspraak) van de Grondwet, waarin deze drie machten en hun respectievelijke taken, bevoegdheden en onderlinge verhoudingen zijn verankerd.

De (onder)scheiding van machten wordt beschouwd als een belangrijk uitgangspunt om te voorkomen dat alle (staats)macht in één hand komt, leidend tot dictatuur en willekeur. De verhoudingen tussen de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht zijn niet in beton gegoten. Wanneer op vreedzame en democratische wijze wordt besloten tot een verschuiving tussen de machten of het nemen van een maatregel die dat tot (onderkend) gevolg heeft, tast dit het wezen van de machtenscheiding niet aan. Dit is anders wanneer als gevolg van (al dan niet democratische) besluitvorming de overheidstaken en -bevoegdheden geheel of in overwegende mate bij één orgaan, instantie of persoon komen te liggen, waardoor het beginsel van de machtenscheiding ernstig in gevaar komt of zelfs onherstelbare schade wordt toegebracht.

¹³⁰ Zie o.a. Kamerstukken II 2015/16, 34516, nr. 3 (MvT algemene bepaling Grondwet) en Raad voor het openbaar bestuur (ROB), *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving* 2020.

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het met de rechtspraak belaste deel van de rechterlijke macht (ad e) wordt gewaarborgd door hoofdstuk 6 Grondwet, in samenhang met onder andere de Wet RO en artikel 17 Grondwet, dat het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter garandeert. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de niet tot de rechterlijke macht behorende rechtsprekende instellingen is gewaarborgd in de onderscheiden materiewetten, zoals de Wet op de Raad van State.

Een politieke partij die de onpartijdigheid en/of de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op aantoonbaar onjuiste en/of oneigenlijke gronden betwist, aanvecht of serieus in twijfel trekt, brengt daarmee schade toe aan het gezag van de rechterlijke macht en haar uitspraken. Dat betekent niet dat er geen valide gronden kunnen zijn om één of meer rechters in een concreet proces te wraken. Wanneer dit echter leidt tot oneigenlijk of een zodanig gebruik in aard en omvang dat sprake is van ernstige ontwrichting van een goede procesorde en van de rechtsbedeling, wordt afbreuk gedaan aan de rechterlijke onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

Het gebruik maken van democratische middelen om veranderingen te bewerkstelligen in het constitutioneel bestel is geoorloofd, mits die middelen niet worden ingezet om de democratische rechtsstaat of de democratische rechtsorde te ondermijnen of af te schaffen. In dit kader beoogt de algemene bepaling van de Grondwet een argumentatiedrempel aan te brengen tot behoud van de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Dat betekent dat uit de motivering moet blijken dat en waarom een verandering in het constitutionele bestel niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk is voor zijn voortbestaan en zijn naar behoren functioneren.

De in het tweede lid genoemde beginselen van de democratische rechtsstaat, die ook funderend zijn voor de democratische rechtsorde, vormen geen uitputtende opsomming. Het is denkbaar dat een ander wezenlijk kenmerk van de democratische rechtsstaat van een zo groot gewicht wordt beschouwd door politiek en rechter dat ook de aantasting daarvan een partijverbod kan rechtvaardigen. In dat geval zal een verzwaarde motiveringsplicht gelden, zodat aanvullend moet worden gemotiveerd dat een zodanig gewichtig kenmerk op één lijn kan worden gesteld met de opsomming die in het tweede lid is gegeven.

Derde lid

Het derde lid biedt de mogelijkheid ook één of meer neveninstellingen van een politieke partij onder het partijverbod te laten vallen. De redenen daarvoor zal dan moeten liggen in de nauwe verwantschap met de politieke partij in het formuleren van ideeën en standpunten en het aandragen van mogelijkheden om die te realiseren, zodanig dat daarmee

aan de verbodsgrond in het eerste lid is voldaan. Omgekeerd is een gedraging of handeling van een neveninstelling als bedoeld in dit artikel geen voldoende grond voor het opleggen van een partijverbod, wanneer de politieke partij zelf geen verantwoordelijkheid heeft of neemt voor de bedoelde handeling of gedraging en zich daarvan distantiëert. In dat geval kan worden gezien of er gronden zijn om de neveninstelling, wanneer die rechtspersoonlijkheid heeft, te verbieden op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek.

Vierde lid

Artikel 2:23b, eerste alinea, BW bepaalt dat de vereffenaar hetgeen na de voldoening der schuldeisers van het vermogen van de ontbonden rechtspersoon is overgebleven, in verhouding tot ieders recht overdraagt aan hen die krachtens de statuten daartoe zijn gerechtigd, of anderszins aan de leden of aandeelhouders. Heeft geen ander recht op het overschot, dan keert hij het uit aan de Staat, die het zoveel mogelijk overeenkomstig het doel van de rechtspersoon besteedt. Voorts bepaalt de desbetreffende alinea: 'In afwijking van het voorgaande kan de rechter die een rechtspersoon op grond van artikel 20 verboden verklaart, bepalen dat de vereffenaar na ontbinding het overschot uitkeert aan de Staat.'

In afwijking van artikel 2:23b, eerste alinea, BW bepaalt het vierde lid dat de vereffenaar de tegoeden van een politieke vereniging die is verboden verklaard en ontbonden op grond van de Wpp niet uitkeert aan de leden, maar aan de staat. In paragraaf 9.4 van deze toelichting (algemeen deel) wordt ingegaan op de inmenging op het recht op eigendom die alsdan aan de orde is.

Artikel 109 (Wijziging subsidiebedragen per 2025)

Met het aannemen van de motie Jetten c.s.¹³¹ heeft de Tweede Kamer de regering onder meer verzocht in de begroting 2020 de subsidie aan politieke partijen tot en met 2024 met 9 miljoen euro per jaar te verhogen en daarna structureel met 5 miljoen euro per jaar te verhogen. Zie ook de artikelen I, onderdeel Ea, en II, vierde lid, van de Evaluatiewet Wfpp (Stb. 2022, 412). Om deze reden wordt de in artikel 15 opgenomen bedragen vanaf 1 januari 2025 aangepast.

Artikel 110 (Wijziging Kieswet)

Onderdeel A

Op grond van de artikelen G 1, zevende lid, onderdeel a, artikel G 2, zevende lid, onderdeel a, en artikel G 3, zevende lid, onderdeel a, van de

¹³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 19.

Kieswet schrapt het centraal stembureau de aanduiding van een politieke groepering indien deze heeft opgehouden te bestaan. Om een aanduiding te kunnen registreren moet een politieke groepering een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn. Tot 1 januari 1992 leidde omzetting van de vereniging in een andere rechtsvorm ertoe dat deze politieke groepering ophield te bestaan en haar aanduiding door het centraal stembureau moest worden geschrapt. Na de introductie van het nieuwe artikel 18, achtste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek was dat niet langer het geval. Daarom zou een politieke groepering ervoor kunnen kiezen om, nadat zij haar aanduiding succesvol heeft geregistreerd, van rechtsvorm te veranderen. Bijvoorbeeld om niet langer onder de definitie van politieke vereniging in de zin van de Wet op de politieke partijen te vallen en op die manier aan de in die wet neergelegde transparantieplicht te ontkomen. Om te waarborgen dat alle politieke groeperingen die een aanduiding hebben geregistreerd daadwerkelijk verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid zijn, wordt het niet langer zijn van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid thans expliciet als schrappingsgrond aan de Kieswet toegevoegd.

Onderdeel B

Op grond van artikel G 2a, eerste lid, van de Kieswet kan een politieke groepering die verzoekt om registratie van een aanduiding ten behoeve van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van een waterschap zowel een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid als een stichting zijn. Omzetting van een stichting in een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of vice versa blijft mogelijk en zal het centraal stembureau uiteraard geen grond geven om tot het schrappen van een geregistreerde aanduiding over te gaan. Zie voor een nadere toelichting onderdeel A.

Artikel 111 (Wijziging Wet op de rechterlijke organisatie)

Onderdeel A

De Hoge Raad spreekt, zo volgt uit artikel 75, tweede lid, Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), in beginsel recht in formaties van vijf leden van een kamer. In afwijking van deze regel wordt voorgesteld de Hoge Raad over een verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot verbodenverklaring en ontbinding van een politieke partij of politieke vereniging (artikel 108) te laten oordelen met zeven raadsheren. Deze keuze past bij het uitzonderlijke karakter van een dergelijk verzoek. Het aantal van zeven raadsheren sluit aan bij het advies van de Commissie

herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen waar het de berechting door de Hoge Raad van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen betreft.¹³²

Onderdeel B

De procureur-generaal bij de Hoge Raad is ingevolge de artikelen 108 belast met het doen van een verzoek aan de Hoge Raad tot verbodenverklaring en ontbinding van een politieke vereniging. Onderdeel B voorziet in de wettelijke verankering in de Wet op de rechterlijke organisatie van deze taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Artikel 112 (Wijziging Wet open overheid)

Dit artikel wijzigt de Bijlage bij artikel 8.8 van de Wet open overheid (Woo), waarin is bepaald dat de artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 niet van toepassing zijn op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij die wet. Die bijlage wordt gewijzigd door de daarin opgenomen Wet financiering politieke partijen te laten vervallen en de Wet op de politieke partijen aan die bijlage toe te voegen met een verwijzing naar de bijzondere openbaarmakingsregeling in artikel 47 en 80.

Artikel 113 (Intrekking Wfpp)

Dit artikel regelt de intrekking van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). De Wfpp bevat regels over de subsidiering van landelijke politieke partijen en (transparantie)regels over hun financiën. Aangezien de Wfpp opgaat in deze wet, wordt zij ingetrokken. Dit vergt overgangsrechtelijke voorzieningen, waarvoor wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 93.

Artikel 114 (Intrekking overgangsbepaling BW)

Het tweede lid van artikel 32a Overgangswet regelde dat artikel 2:20 BW zoals dat gold voor 1 januari 2022 van toepassing bleef op politieke partijen alsmede hun neveninstellingen, in afwachting van deze wet. Met artikel 108 van deze wet wordt voorzien in een specifiek kader voor het verbieden van deze instellingen, voor zover zij vallen binnen dit kader, waardoor deze uitzondering kan komen te vervallen. De regering heeft daarvoor gekozen omdat de voorziene mogelijkheid van intrekking bij Koninklijk Besluit mogelijk aanleiding zou kunnen geven voor het misverstand dat de oude bepaling van artikel 2:20 BW nog steeds kan

¹³² Niet boven maar in de wet, Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen, 2021, p. 15.

worden gebruikt als alternatief voor artikel 108 van deze wet of als mogelijke terugvaloptie in het geval niet is voldaan aan de voorwaarde waaronder een partijverbod kan worden opgelegd op grond van artikel 108 van deze wet.

Artikel 115 (Overgangsrecht Wfpp)

Dit artikel treft overgangsrechtelijke voorzieningen in verband met het opgaan van de Wfpp in deze wet. Het bevat in het eerste lid overgangsrecht voor aanvragen en bezwaren die bij de minister van BZK worden ingediend en in het tweede lid voor besluiten van de minister op grond van de Wfpp. Daarnaast wordt in het derde lid geregeld dat de Autoriteit in gerechtelijke procedures in de plaats treedt van de minister.

Artikel 116 (Gecontinueerde toepassing Wfpp op reeds verleende subsidies)

Ondanks dat de Wet financiering politieke partijen wordt ingetrokken, blijven de voorwaarden die op grond van die wet aan eerder verstrekte subsidies zijn verbonden op deze subsidies van toepassing. Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid van de regelgeving. De in deze wet opgenomen regels en voorwaarden gelden alleen voor subsidies die op grond van deze wet worden verleend.

Artikel 117 (Gevolg opheffing Ctfpp)

Met deze bepaling wordt verduidelijkt dat op het moment dat de Wet financiering politieke partijen wordt ingetrokken ook de Commissie toezicht financiën politieke partijen ophoudt te bestaan. Op grond van artikel 35, tweede lid, van de Wet financiering politieke partijen werden de leden van de commissie door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een periode van vier jaar benoemd. Geregeld is dat deze benoemingen van rechtswege vervallen.

Artikel 118 (Evaluatie)

De voorgestelde regels inzake de financiën en de beperking van bijdragen voor decentrale politieke partijen, de transparantieregels inzake de interne organisatie en politieke advertenties, microtargeting, het onafhankelijk toezicht op de naleving en de verbodsregeling zijn nieuwe regels ten opzichte van de bestaande financieringsvoorschriften voor landelijke politieke partijen. Het is wenselijk de werking van het stelsel in de praktijk na enkele jaren te evalueren en te beoordelen. De minister zendt daartoe binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Daarna zal de

minister de Kamers periodiek blijven informeren over de werking van de wet in de praktijk.

Artikel 119 (Inwerkingtreding)

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 120 (Citeertitel)

In dit artikel is de citeertitel van deze wet vastgelegd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

H.M. de Jonge

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

A.C. van Huffelen