

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Inhoudsopgave:

1. Inleiding
2. Ontwikkeling wet- en regelgeving politieke partijen
3. Reikwijdte wetsvoorstel
4. Transparantieregels over de interne organisatie
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

1. Inleiding

Onze democratische rechtsstaat is een kostbaar goed. De basis van de rechtsstaat is dat de overheid handelt op basis van wetten en dat mensen in vrijheid hun leven inrichten zonder dat van anderen te schaden. De basis van de rechtsstaat is eveneens dat grondrechten worden gerespecteerd.

Rechtsstaat en democratie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het recht dient democratisch gelegitimeerd te zijn. De overheid legt verantwoording af over het bestuur aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging. Politieke partijen spelen hierin een centrale rol.

Politieke partijen verwoorden de wensen en opvattingen die in de maatschappij leven en vormen zo de brug tussen de samenleving en de politieke besluitvorming. Ze zijn onmisbaar om een stem te geven aan de verschillen in de samenleving en bij te dragen aan besluitvorming en verantwoording.

Politieke partijen helpen de kiezer om een standpunt in te nemen door deze te informeren over voorliggende politieke kwesties. Ten slotte leiden politieke partijen partijleden op en rekruteren en selecteren ze mensen voor politieke functies. Hiermee 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 onderschreven. Het rapport van de Staatscommissie Herziening Parlementair Stelsel spreekt van "belangrijke en zelfs onmisbare actoren van het politieke systeem".¹ In haar recente voorlichting spreekt de Afdeling Advisering van de Raad van State over politieke partijen als "in een democratie buitengewoon belangrijke instellingen".²

Het hierboven genoemde cruciale belang maakt het noodzakelijk om de onafhankelijke positie van partijen duidelijk te waarborgen in onze democratische rechtsstaat. Het Kabinet-Rutte III heeft hierom in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Evaluatie – en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie-Veling) aangekondigd dat het gaat werken aan een voorstel voor een Wet op de politieke partijen (Wpp).³ Het kabinet heeft besloten

¹ Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, Lage Drempels, Hoge Dijken (Den Haag, 2018), p. 229.

² Kamerstuk 35 657, nr. 91.

³ Kamerstukken II 2018-19, 32 752, nr. 54, p. 3.

om de voorbereiding van het voorstel voor een Wpp voort te zetten.⁴ Hiermee wordt ook gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Staatscommissie Herziening Parlementair Stelsel.⁵ Door middel van een Wet op de politieke partijen wordt de belangrijke en onafhankelijke positie van politieke partijen in onze democratie duidelijker in wetgeving tot uiting gebracht en zoveel mogelijk in één specifieke wet gebundeld. Daarnaast zorgen aanvullende transparantieregels over de financiering van decentrale politieke partijen, de interne organisatie van politieke partijen en politieke advertenties voor een versterking van zowel de legitimiteit van politieke partijen als de weerbaarheid van de democratie.

Noodzaak Wet op de politieke partijen

De regering beziet politieke partijen in beginsel als privaatrechtelijke verenigingen. Net als vele andere verenigingen in Nederland bestaan zij in verschillende vormen en omvang. Er bestaan grote verschillen in het aantal leden, de manier waarop interne besluitvorming plaatsvindt, of het soort activiteiten dat zij ondernemen. Wat politieke partijen echter met elkaar gemeen hebben - en wat hen onderscheidt van een 'gewone' vereniging - is dat elke politieke partij als doel heeft een bijdrage te leveren aan het politieke debat, politieke doelen wil realiseren en dit ook wil bereiken door deelname aan verkiezingen.

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. De vrijheid om naar eigen inzicht deel te nemen aan het politieke debat is vanzelfsprekend groot. Een gezonde democratie is gebaat bij een veelheid aan opvattingen en een vrij debat. Ook als het gaat om opvattingen die door gedeelten van de samenleving als onwenselijk worden gezien. Dat geldt niet alleen voor het individu, maar ook voor een collectief als een politieke partij. De positie van politieke partijen wordt dan ook gewaarborgd door fundamentele rechten als de vrijheid van vereniging, vrijheid van (politieke) meningsuiting en de vrije uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht. Mede op basis van deze bijzondere positie en de in hoofdstuk 2 geschetste geschiedenis, heeft de wetgever zich altijd terughoudend opgesteld in het formuleren van bindende regels voor politieke partijen.

Tegelijkertijd is de wet- en regelgeving over en voor politieke partijen in de afgelopen decennia stapsgewijs uitgebreid. De meest recente stappen hierin zijn de invoering van de Wfpp en vervolgens per 1 januari 2023 de Evaluatiewet Wfpp. Hoewel deze wetten de regels verder aanscherpen en uitbreiden, blijft de regelgeving beperkt tot één onderwerp: de financiering van politieke partijen.

De belangrijke publieke functie van politieke partijen in onze parlementaire democratie vraagt echter om andere regelgeving. Regelgeving die de positie van politieke partijen versterkt, maar tegelijkertijd breder kijkt dan alleen financiering. In de Wpp worden daarom voorstellen gedaan om de wettelijke positie van politieke partijen duidelijker te regelen, en worden transparantieregels ingevoerd voor de organisatie van politieke partijen en de manier waarop zij adverteren. Ook wordt een voorstel gedaan voor een specifieke verbodsregeling. Zo wordt voor iedereen duidelijk binnen welke grenzen van de democratische rechtsstaat politieke partijen kunnen opereren.

De regering kiest hierbij expliciet voor transparantie. Voor de parlementaire democratie is het essentieel dat kiezers een vrije, goed geïnformeerde keus kunnen maken. Zoals hierboven betoogd spelen politieke partijen hierin een belangrijke rol. Daarmee is het ook noodzakelijk dat politieke partijen transparant zijn over hun organisatie, financiering en wijze van adverteren. Transparantie versterkt daarbij de weerbaarheid van politieke partijen, omdat het voorkomt dat partijen het

⁴ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', p. 6

⁵ Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, Lage Dremfels, Hoge Dijken (Den Haag, 2018), p. 229.

slachtoffer worden van onwenselijke financiële beïnvloeding. De voorgestelde wettelijke kaders hebben dan ook niet als doel de onafhankelijke positie van politieke partijen in te perken, maar juist om die te versterken door hun wettelijke positie aan te passen aan actuele ontwikkelingen.

Zo houden de regels over de interne organisatie van politieke partijen nadrukkelijk rekening met het belang van hun onafhankelijke positie en dat van transparantie. Gelet op het belang van deze onafhankelijke positie van politieke partijen acht de regering het niet passend om bovenop de voor verenigingen geldende regels in het Burgerlijk Wetboek aanvullende eisen aan hun interne organisatie te stellen. Dit blijft een zaak van de politieke partijen zelf. Tegelijkertijd is het gezien de belangrijke rol van politieke partijen in onze democratie en bestuur van belang dat het voor eenieder inzichtelijk wordt hoe politieke partijen zijn georganiseerd. De transparantie over de interne organisatie van politieke partijen moet daarom worden vergroot, en politieke partijen en worden met 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. De regering doet hiermee recht aan beide belangen 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. Zo blijft de vrijheid van politieke partijen om hun eigen organisatie in te richten behouden en wordt tegelijkertijd recht gedaan aan het belang van transparantie. Zo kunnen de kiezer en de leden van een politieke partij een geïnformeerd oordeel vellen. Onafhankelijkheid en transparantie gaan hier hand in hand.

Naast transparantie is speelt de Wpp een belangrijke rol in het versterken van de weerbaarheid van onze democratie tegen het toegenomen risico van onwenselijke externe beïnvloeding. Dit betreft concreet financiële beïnvloeding door hoge giften van een individuele donor, giften uit het buitenland en de invloed van de steeds verdergaande digitalisering op de informatiepositie van kiezers. Met de invoering van de Evaluatiewet Wfpp op 1 januari 2023 zijn daarom maatregelen opgenomen die het risico van financiële beïnvloeding moeten beperken: giften van niet-Nederlanders aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen worden verboden. In het buitenland woonachtige Nederlanders worden uitgezonderd deze regel: voor hen blijven dezelfde regels gelden als voor giften van Nederlandse ingezetenen. Daarnaast is in de Wfpp al bepaald dat een donateur maximaal cumulatief € 100.000,- aan een partij en haar neveninstellingen en kandidaten mag schenken. In aanvulling hierop worden in de Wpp, in lijn met het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, voorstellen gedaan om het risico op onwenselijke digitale beïnvloeding van kiezers te beperken.

Tot slot speelt de Wpp in op het toegenomen belang van de controlerende taak van provinciale staten, gemeenteraden, eilandsraden en algemene besturen van waterschappen. Sinds de invoering van de Wfpp zijn er steeds meer taken en verantwoordelijkheden bij het lokale bestuur komen te liggen.⁶ 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 zowel het maatschappelijke als publieke belang dat eerder dit hoofdstuk werd geschetst. In het licht hiervan acht de regering het passend om de bestaande regelgeving t.a.v. landelijke 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 is bij de exacte invulling van belang rekening te houden met de verschillen tussen landelijke en decentrale politieke partijen. In hoofdstuk 6 van de algemene toelichting worden deze verschillen nader omschreven.

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De Wpp gaat zich richten op politieke partijen en aan hen gelieerde organisaties (neveninstellingen) die na deelname aan verkiezingen een zetel hebben verworven in de Eerste- of

⁶ Staat van het Bestuur 2020 p. 4

Tweede Kamer der Staten-Generaal, gemeenteraden, provinciale staten, eilandsraden en de algemene besturen van de waterschappen, of deel willen nemen aan de verkiezingen hiervoor. Een politieke partij wordt daarmee gedefinieerd als 'een vereniging die tot doel heeft deel te nemen aan verkiezingen om een bijdrage te leveren aan politieke wilsvorming en politieke doelstellingen te realiseren, en waarbij aan de kandidatenlijst van deze vereniging bij de laatstgehouden verkiezing ten minste één zetel is toegewezen'. Dit betekent niet dat alle regels op alle partijen van toepassing zijn. Om rekening te houden met de specifieke omstandigheden, zullen sommige regels in de Wpp alleen gelden voor landelijke partijen of juist voor decentrale partijen. Een uitzondering hierop is de mogelijkheid om politieke partijen te verbieden, dat altijd van toepassing is op alle politieke partijen.

De Wpp heeft twee hoofddoelen, die sterk aan elkaar zijn verbonden. Ten eerste heeft de Wpp tot doel om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en de wettelijke regels voor politieke partijen zoveel mogelijk in één wet te bundelen. De regering doet dit door de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) integraal onderdeel te maken van de Wpp.⁷ Ook voorziet de Wpp in de oprichting van een onafhankelijke toezichthouder, de Autoriteit Wet op de politieke partijen (hierna 'de Autoriteit') en creëert zij een grondslag voor het instellen van een subsidieregeling voor politieke partijen op het decentrale niveau. Deze elementen moeten de belangrijke en onafhankelijke rol bestendigen die politieke partijen spelen in onze democratie. De taken en de werking van de Autoriteit worden nader toegelicht in hoofdstuk 8 van de algemene toelichting. Over de subsidieregeling decentrale politieke partijen wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan

Het tweede hoofddoel van de Wpp is het versterken van onze parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen. Daarbij staat transparantie centraal. 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 de regering landelijke politieke partijen en hun neveninstellingen om transparant te zijn over politieke advertenties.

Deze twee doelen zijn volgens de regering sterk met elkaar verbonden, en versterken elkaar. Zo gaan regels over financiële transparantie voor decentrale politieke partijen hand in hand met het instellen van een subsidieregeling.

Bijzondere aandacht is er voor verkiezingstijd, omdat hier een breed scala van politieke partijen, zowel reeds vertegenwoordigd in een politiek orgaan als nieuwe politieke partijen, aanspraak proberen te maken op een of meerdere zetels. Voor deze periode zijn in de Wfpp reeds aanvullende regels gesteld die van toepassing zijn op alle politieke partijen die deelnemen aan de verkiezingen. 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.

Tot slot introduceert de Wpp, in lijn met het advies van 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 ontbinden en verbieden. De in deze wet opgenomen regeling moet duidelijk maken binnen welke wettelijke kaders politieke partijen mogen opereren. Ook krijgt de rechter (in dit geval de Hoge Raad) zo meer handvatten geboden 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 de specifieke positie die politieke partijen innemen in het proces van vertegenwoordiging en democratische besluitvorming. Het verbieden van een politieke partij geldt

⁷ Dit is inclusief de evaluatiewet Wfpp, die op 1 januari 2023 in werking zal treden.

als een uiterst redmiddel om bewegingen en krachten te weerstaan die een gevaar vormen voor de (fundamentele beginselen van de) democratische rechtsstaat doordat ze hem willen aantasten of zelfs afschaffen. Dat houdt in dat op rechtsstatelijke gronden moet worden ingegrepen in het democratisch proces. Dat roept onvermijdelijk spanningen op met het uitgangspunt dat het democratische besluitvormingsproces zoveel mogelijk ongehinderd zijn beloop moet hebben. Anderzijds moet worden voorkomen dat met democratische middelen de democratische rechtsstaat onherstelbare schade wordt toegebracht doordat zij wordt ondermijnd of afgeschaft. Dit fenomeen wordt wel de democratische paradox genoemd.

Resumerend worden op hoofdlijnen de volgende onderwerpen opgenomen in de Wpp:

- Regels over de transparantie van de interne organisatie van politieke partijen.
- De Wfpp wordt, met enkele aanpassingen die specifiek worden benoemd, integraal onderdeel van de Wpp.
- Regels over de financiering van decentrale partijen, inclusief een grondslag voor een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen.
- Regels over (digitale) politieke campagnes, advertenties en microtargeting.
- De instelling van een onafhankelijke autoriteit.
- Een specifieke regeling voor de bevoegdheid van de rechter om politieke partijen te verbieden.

2. Ontwikkeling wet- en regelgeving politieke partijen

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.

In eerste instantie gebeurde dit veelal in de vorm van betrekkelijk los georganiseerde kiesverenigingen. De behoefte aan strakker georganiseerde verbanden groeide toen in de loop van de 19^e eeuw het kiesrecht stapsgewijs werd uitgebreid en het steeds belangrijker werd om het groeiende electoraat te bereiken en te organiseren. Dit leidde in 1879 tot de oprichting van de eerste 'moderne' politieke partij: de Antirevolutionaire Partij (ARP). In de daaropvolgende decennia volgde de oprichting van politieke partijen als de Liberale Unie, de Sociaaldemocratische Arbeiderspartij (SDAP), de Christelijk Historische Unie (CHU) en de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP). Na de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in de periode 1917-1919 groeiden deze partijen en hun opvolgers steeds meer uit tot de politieke representanten van hun zuil. Deze zuilen bestonden naast de politieke partijen uit allerlei maatschappelijke organisaties. Tevens had iedere zuil had zijn 'eigen' media. Politieke partijen waren de vertolker van de ideeën en belangen van hun achterban in de zuil en functioneerden als intermediair tussen hun zuil en de politieke besluitvorming. De kandidaten voor politiek-bestuurlijke functies werden vaak gerekruteerd uit de maatschappelijke organisaties in hun zuil. Communicatie met de kiezers vond veelal plaats via de media in de zuil. De nauwe verbondenheid tussen politieke partijen en hun achterban vertaalde zich in betrekkelijk stabiele verkiezingsuitslagen en hoge ledentallen van politieke partijen: in de jaren 1946-1953 wisselde per verkiezing ongeveer vijf procent van de zetels van 'eigenaar' en in 1956 was ruim twaalf procent van het electoraat lid van een politieke partij.

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. De zetelverschuiving per verkiezing nam sterk toe en nieuwe partijen als D66, de PPR en de Boerenpartij maakten hun opwachting in het parlement. Ook daalde het ledental van de partijen van 750.000 in 1956 naar minder dan 400.000 (vijf procent van het electoraat) in 1970.

In dezelfde periode werden de verbanden met andere maatschappelijke organisaties en media in de zuil losser. Nieuwe 'ontzuilde media' maakten hun entree in het medialandschap. Deze ontwikkelingen hadden tot gevolg dat politieke partijen andere manieren moesten gaan zoeken om hun taak als intermediair tussen samenleving en bestuur te vervullen.

Als gevolg hiervan veranderde de verhouding tussen de politieke partijen, burger, en de overheid. Gelet op het grote belang van de autonome positie van politieke partijen bewaarde de overheid tot dan zoveel mogelijk afstand tot de politieke partijen. De rol van politieke partijen was bijvoorbeeld niet wettelijk vastgelegd en regels over de organisatie en financiering van politieke partijen bestonden evenmin. Door de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen begon ook dit vanaf de jaren zestig te veranderen. Doordat 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.

De eerste directe subsidieregeling voor politieke partijen kwam er daarom pas eind jaren negentig: in 1996 constateerde toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal dat gelet op het teruglopende aantal leden van de meeste politieke partijen de tijd gekomen was om 'de subsidierelatie tussen de rijksoverheid en politieke partijen te baseren op de notie dat goed functionerende politieke partijen van essentieel belang zijn voor een vitale democratie'.⁸ In de in 1999 in werking getreden Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) werd hier gevolg aan gegeven: de bestaande subsidieregelingen werden gebundeld in deze wet en er werd een subsidieregeling voor de politieke partijen zelf geïntroduceerd.⁹ Om de gewenste onafhankelijkheid van de overheid te bewaren kreeg deze subsidieregeling de vorm van een brede doeluitkering en werden de subsidiabele 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 G1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer' moest zijn.¹⁰ Dit betekende dat er voor de eerste maal een definitie van het begrip 'politieke partij' in een wet werd opgenomen.

Naast deze 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 jaarlijks 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.¹¹

De Wsp bevatte ook de verplichting voor subsidie ontvangende politieke partijen om giften vanaf 10.000 gulden van rechtspersonen openbaar te maken. Giften van natuurlijke personen hoefden nog niet openbaar te worden gemaakt. Al vrij snel na de inwerkingtreding van de Wsp 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 het voorstel voor de Wvpp. In deze in 2013 in werking getreden wet is bepaald dat alle giften aan politieke partijen in de Eerste – en Tweede Kamer (ongeacht of zij subsidie krijgen) vanaf € 4.500,- per donateur per jaar en schulden vanaf € 25.000,- openbaar moesten worden gemaakt. Deze verplichting geldt ook voor de

⁸ Kamerstukken II 1995-96, 24 688, nr.1

⁹ Kamerstukken II, 1997-98, 25 704, nr.3

¹⁰ Deze bepaling was in 1989 opgenomen in de Kieswet en bepaalde dat alleen verenigingen met hun partijnaam ('aanduiding') konden deelnemen.

¹¹ Kamerstukken II, 1997-98, 25 704, nr.3, p.7.

neveninstellingen van deze politieke partijen. Ook de financiële verslagen van deze politieke partijen moeten openbaar worden gemaakt. Daarnaast werd in de Wfpp onder meer geregeld dat de partijen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen voorafgaand aan deze verkiezingen aanvullende overzichten van giften en schulden moesten overleggen. Bovendien kwam er een verplichting voor alle politieke partijen die ten minste één zetel in de Staten-Generaal, een gemeenteraad, provinciale staten of een algemeen bestuur van een waterschap hebben om een vormvrij openbaar toegankelijk giftenreglement te hebben.

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 die de basis hebben gevormd voor de Evaluatiewet financiering politieke partijen (Evaluatiewet).¹² Dit wetsvoorstel, dat op 1 januari 2023 in werking zal treden, had een aantal doelen.¹³ Ten eerste moest het transparantie over de financiering van politieke partijen en hun neveninstellingen verder vergroten en het risico op oneigenlijke financiële beïnvloeding beperken. Hiertoe zijn in het wetsvoorstel de volgende maatregelen getroffen:

- Bij giften van rechtspersonen moet worden gemeld wie de uiteindelijk belanghebbenden van deze rechtspersonen zijn;
- Giften van buiten de Europese Unie/Europese Economische Ruimte worden verboden en giften uit andere lidstaten van de EU/EER dan Nederland worden allemaal openbaar;
- De transparantieregels voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen gaan ook gelden voor neveninstellingen en stichtingen die kandidaten op de kieslijsten van politieke partijen ondersteunen;
- De subsidieaanvragen en – verantwoordingen van de politieke partijen die subsidie ontvangen worden openbaar.

Bij Nota van Wijziging van 27 oktober 2021 zijn vervolgens nog twee maatregelen geïntroduceerd om de transparantie over de financiering nog verder te vergroten:

- Giften vanaf € 50.000,- per donateur per jaar moeten binnen 14 dagen na ontvangst worden gemeld bij de Autoriteit, die deze giften vervolgens openbaar maakt;
- Politieke partijen in de zin van de Wfpp worden verplicht om de giften 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 de Autoriteit. De Autoriteit maakt deze giften vervolgens uiterlijk twee maanden na de verkiezingsdag openbaar.¹⁴

Naast het vergroten van de transparantie over de financiering en het beperken van het risico op oneigenlijke financiële beïnvloeding bevatte het voorstel voor een Evaluatiewet financiering politieke partijen enkele wijzigingsvoorstellen ten aanzien van de subsidiëring:

- Versterken 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;
- Stabilisering hoogte 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 12 maanden) aangepast aan het aantal zetels dat een politieke partij bij deze verkiezing heeft behaald. Deze systematiek gaat gelden voor zowel politieke partijen die één of meerdere zetels hebben gewonnen, als voor politieke partijen die één of meerdere zetels hebben verloren.

¹² Eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag, 2018).

¹³ Kamerstukken II, 2020-21, 35 657, nr.3, p.4.

¹⁴ Kamerstukken II, 2021-22, 35 657, nr.11, p. 4 en 5.

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;

- Wijziging verdeelsleutel subsidie politieke jongerenorganisaties (pjo's): de subsidie voor de pjo's wordt op vergelijkbare manier vormgegeven als 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 gaan ontvangen;
- De subsidie voor de instellingen voor buitenlandse activiteiten wordt vanuit de Wfpp overgeheveld naar de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken;
- De subsidie wordt conform van de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Jetten verhoogd.¹⁵¹⁶

Ten slotte wordt in de Evaluatiewet het adviesrecht van de Commissie van toezicht financiën politieke partijen uitgebreid naar de reikwijdte van de hele Wfpp. Tevens wordt 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 decentrale vertegenwoordigende organen en/of besturen of in het Europees Parlement of de Europese Commissie.¹⁷

Tijdens de stemmingen in de Tweede Kamer over de Evaluatiewet op 12 april 2022 heeft de Kamer de volgende amendementen aangenomen:

- Amendement 23 (Ellian): verlagen van het drempelbedrag waarboven gegevens over geveer en bijdrage openbaar worden gemaakt van € 4.500,- per donateur per jaar naar € 1.000,- per donateur per jaar;
- Amendement 27 (Ellian c.s.): behoud van de subsidie voor de Instellingen voor buitenlandse activiteiten in de Wfpp;
- Amendement 43 (Leijten): enkel bijdragen van Nederlandse donateurs toestaan;
- Amendement 56 (Ellian): transparantie over tot de herkomst van bijdragen van stichtingen of verenigingen van meer dan € 1.000,-;
- Amendement 58 (Leijten en Arib): binnen drie dagen openbaar maken van bijdragen van meer dan € 10.000,- per donateur per jaar door melding aan de Autoriteit;
- Amendement 61 (Leijten): verlagen van de grens voor anonieme bijdragen van € 1.000,- naar € 250,-;
- Amendement 62 (Leijten): maximeren van de bijdrage die jaarlijks van één geveer ontvangen mag worden op een cumulatief maximum voor giften aan politieke partijen, neveninstellingen en kandidaten bij de Tweede Kamerverkiezingen van € 100.000,- per donateur per jaar;
- Amendement 74 (Omtzigt): periodieke externe evaluatie binnen een jaar na iedere Tweede Kamerverkiezing;
- Amendement 85 (Van der Graaf en Arib): verdeling van de zgn. 'Jetten-gelden' over de politiek-wetenschappelijke instituten en de politieke jongerenorganisaties conform de huidige systematiek per 2024.¹⁸

De Evaluatiewet Wfpp treedt op 1 januari 2023 in werking.

3. Reikwijdte wetsvoorstel

In de inleiding is reeds beschreven dat de Wpp zich richt op politieke partijen en aan hen gelieerde organisaties (neveninstellingen, zoals een politieke jongerenorganisatie, een wetenschappelijk instituut of een instelling voor buitenlandse activiteiten) die na deelname aan verkiezingen een zetel hebben verworven in de Eerste- of Tweede Kamer der Staten-Generaal, gemeenteraden, provinciale staten, eilandsraden en de algemene besturen van de waterschappen of deel willen

¹⁵ Kamerstukken II, 2019-20, 35 300 IIA, nr. 8.

¹⁶ Kamerstukken II, 2020-21, 35 657, nr.3, p.7-10.

¹⁷ Ibidem, p.10-11.

¹⁸ Kamerstukken II, 2021-22, 35 657

nemen aan de verkiezingen hiervoor. Daarbij maakt de Wpp onderscheid in regels voor politieke partijen die een zetel hebben in een vertegenwoordigend orgaan en politieke partijen die dat (nog) niet hebben. Om deze reden worden in de wet gesproken over een politieke vereniging als 'een vereniging die tot doel heeft deel te nemen aan verkiezingen om een bijdrage te leveren aan politieke wilsvorming en politieke doelstellingen te realiseren en waarvan de aanduiding bij het centraal stembureau voor een verkiezing is geregistreerd'. Indien een politieke vereniging een zetel heeft verworven in een vertegenwoordigend orgaan, dan valt deze politieke vereniging onder de definitie van een politieke partij. Een politieke partij wordt dan ook gedefinieerd als een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst heeft gestaan waaraan bij de laatstgehouden verkiezing ten minste één zetel is toegewezen;

In de Wpp zijn de meeste regels van toepassing op politieke partijen zoals hierboven gedefinieerd: politieke verenigingen met een zetel in een vertegenwoordigend orgaan. Hier zijn echter 3 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.
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 om een politieke partij te verbieden. De bevoegdheid van de rechter om een politieke partij te verbieden geldt voor alle politieke verenigingen, ongeacht of zij een zetel heeft in een vertegenwoordigend orgaan of wel of niet deelneemt aan verkiezingen. Dit is noodzakelijk omdat, wanneer een politieke partij volgens de rechter een daadwerkelijk en ernstig gevaar is voor de democratische rechtsstaat, handelen noodzakelijk is ongeacht de situatie waarin de politieke partij zich begeeft. De mogelijkheid om een politieke partij te verbieden wordt verder toegelicht in hoofdstuk 11.

Daarnaast worden er in verkiezingstijd ook regels gesteld aan kandidaten van politieke partijen en blanco lijsten.

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 per hoofdstuk anders is bepaald. Hieronder worden de verschillen per categorie weergegeven.

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

Voor landelijke politieke partijen met een zetel in de Eerste- en/of Tweede Kamer waren voor de Wpp enkel de regels uit de Wfpp van toepassing. Deze worden, met enkele specifieke uitzonderingen, overgenomen. Dit wordt in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt. Daarnaast introduceert de Wpp voor deze politieke partijen transparantieplichtingen met betrekking tot de interne organisatie van de politieke partij en politieke advertenties. Deze regels worden verder uitgewerkt in hoofdstukken 4 en 7.

Politieke partijen die deelnemen aan een verkiezing voor een landelijk vertegenwoordigend orgaan (Eerste- en/of Tweede Kamer)

Naast de structurele regels die gelden voor politieke partijen met een zetel, gelden er ook incidentele regels specifiek in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen. In de Wfpp is al geregeld dat alle politieke partijen die zich hebben geregistreerd hebben en deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen, met terugwerkende kracht over de twee jaar voor de verkiezingen hun giften en schulden moeten opgeven. Ook moeten zij over deze periode voldoen aan de doorlopende financiële (transparantie)regels in de Wfpp. In de Wpp introduceert de regering drie aanvullende regels voor partijen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen. Deze regels zijn:

- De verplichting substantiële giften boven de € 10.000,- binnen drie werkdagen na de dag van ontvangst te melden.
- De verplichting transparant te zijn over de interne organisatie.
- De verplichting transparant te zijn over politieke advertenties.

Omdat deze verplichtingen niet met terugwerkende kracht kunnen worden opgelegd, gelden deze regels vanaf het moment dat een politieke partij zich inschrijft voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen. Deze regels gelden tot aan de verkiezingsdag. 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 kiest de regering ervoor om geen aanvullende regels op te stellen. Immers, deze 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, en daarmee niet noodzakelijk. 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.

Individuele kandidaten van politieke partijen 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 die deelnemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer dat zij ook de giften van hun kandidaten aanleveren. Op deze giften zijn ook het verbod op anonieme giften boven de 250,-, het verbod op giften van niet-Nederlanders en het giften maximum van € 100.000,- van toepassing.

In de Wpp wordt hier een verplichting aan toegevoegd. Politieke partijen die deelnemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer worden verplicht om ook de politieke advertenties van kandidaten transparant te maken en een kopie hiervan aan te leveren bij de Autoriteit. De argumenten voor regels t.a.v. politieke advertenties (zie hoofdstuk 8) zijn namelijk net zo goed van toepassing op kandidaten van politieke partijen. Daarnaast voorkomt deze regelgeving dat politieke partijen de regels omzeilen door individuele kandidaten advertenties te laten aanschaffen. Aangezien de Wpp zich richt op politieke partijen zal bij het niet naleven van de regels voor individuele kandidaten, de Autoriteit de mogelijkheid krijgen om 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 Eerste Kamer acht de regering het niet noodzakelijk om individuele kandidaten voor een zetel in de Eerste Kamer binnen de reikwijdte van de Wpp te brengen.

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 Wpp. 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 de thematische

hoofdstukken 4 (transparantie interne organisatie) en 6 (regelgeving financiering decentrale politieke partijen) verder uitgewerkt.

Tot slot kiest de regering ervoor om de regels over de transparantie van (digitale) politieke advertenties nu niet te laten gelden voor decentrale partijen omdat de regering het risico van oneigenlijke beïnvloeding via (digitale) campagnes niet vindt opwegen tegen de extra administratieve lasten voor politieke partijen op het decentraal niveau.

Politieke partijen die deelnemen aan een verkiezing voor een decentraal vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraden, provinciale staten, eilandsraden 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 giften 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 de regering heeft gekozen deze alleen op landelijke politieke partijen en verkiezingen toe te passen.

Individuele kandidaten van politieke partijen 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 om decentrale politieke partijen op dit moment niet te verplichten een overzicht van giften 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 giften 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 giften en schulden te publiceren.

Openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (BES-eilanden)

De Wpp gaat ook gelden voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Deze openbare lichamen zijn bijzondere gemeenten van Nederland, en hebben zelf veel lokale partijen die meedoen met de eilandraadsverkiezingen. In lijn met het 'comply or explain' kiest de regering ervoor om de regels die in de Wpp van toepassing zijn op partijen in gemeenteraden ook van toepassing te laten zijn op de partijen in de eilandraden van de BES-eilanden. Zowel de subsidiëring van de lokale partijen als de transparantieregels zijn daarnaast, net als bij de gemeenten in Europees Nederland, een belangrijke versterking van de democratie op de BES-eilanden.

Blanco lijsten

Onder de Kieswet is het mogelijk om 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 voorkomt dat een politieke partij of groep politici de regels van de Wpp kan omzeilen door zich niet als politieke partij, maar als blanco lijst verkiesbaar te stellen voor verkiezingen. 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).

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. Alle neveninstellingen zijn verplicht om jaarlijks een overzicht van giften 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.

De regels voor transparantie over de financiën van de neveninstellingen blijven gehandhaafd in de Wpp. Daarnaast worden ook de verplichtingen t.a.v. de transparantie van de interne organisatie, en van de transparantie over (digitale) politieke advertenties van toepassing op neveninstellingen. Door neveninstellingen binnen de reikwijdte van de Wpp te brengen wordt voorkomen dat de regels ontweken kunnen worden. Hierdoor zou een onwenselijk hiaat in de wetgeving kunnen ontstaan.

Politieke partijen in het Europees Parlement

Politieke partijen in het Europees Parlement zijn gebonden aan hun eigen (transparantie)regels.¹⁹ 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.

Politieke partijen in de kiescolleges Eerste Kamer

De vier kiescolleges kiezen, samen met de twaalf provinciale staten, de Eerste Kamer.²⁰ De taken van het kiescollege zijn beperkt in vergelijking met die van provinciale staten. Vanwege deze

¹⁹ Verordening (EU) 1141/2014

²⁰ 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.

beperkte taken acht het Kabinet 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.

4. Transparantieregels over de interne organisatie

Zoals in de inleiding besproken, spelen politieke partijen een sleutelrol in onze democratie. Gelet op deze sleutelrol zou daarom van hen mogen worden verwacht dat zij zelf ook hun eigen 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.

Mede door de bepaling in de Kieswet dat organisaties zich als vereniging met volledige rechtsbevoegdheid moeten organiseren om met hun partijnaam deel te kunnen nemen aan verkiezingen, zijn vrijwel alle politieke partijen georganiseerd als vereniging. Deze bepaling moest als één van de waarborgen dienen om de registratie bij de Kiesraad te beperken tot 'serieuze groeperingen'.²¹ De in het kiesregister geregistreerde politieke partijen moeten sindsdien voldoen aan de eisen die in het BW aan verenigingen worden gesteld. Dit betekent onder meer dat zij bijvoorbeeld een Algemene Ledenvergadering (ALV) en een door de leden verkozen bestuur moeten hebben en jaarlijks door middel van een jaarverslag verantwoording moeten afleggen aan de ALV. Ook in dit wetsvoorstel wordt voor de definitie van een politieke partij bepaald dat het een vereniging naar burgerlijk recht moet zijn.

Deze wet stelt geen van boek 2 Burgerlijk Wetboek (BW) afwijkende eisen voor wat betreft de organisatie(structuur) van politieke partijen. Wel verlangt deze wet dat politieke partijen transparant zijn over bepaalde zaken. 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 om naar eigen inzicht hun partij in te richten. De transparantievereisten zien op de manier waarop belangrijke posities in een politieke partij worden vervuld, namelijk de besturen van partijorganen en de kandidatenlijst voor verkiezingen. Politieke partijen kunnen hieraan voldoen door deze procedures te publiceren op de eigen website.

Voor decentrale politieke partijen gaan dezelfde transparantieplichtingen gelden als voor landelijke politieke partijen. Ook zij moeten, zodra zij zich inschrijven om deel te nemen aan verkiezingen, hun interne organisatie en procedures binnen de partij transparant maken.

De onafhankelijke positie van politieke partijen wordt gewaarborgd door bovenop de uit het BW voortvloeiende verplichtingen geen andere regels aan de interne organisatie te stellen. Politieke partijen behouden hierdoor de vrijheid om hun interne organisatie in hoge mate naar eigen inzicht in te richten. Door politieke partijen wel te verplichten om transparantie over hun interne organisatie en procedures te betrachten 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 transparantie anderzijds.

5. Regels over de financiering van landelijke politieke partijen

²¹ Kamerstukken II 1987-1988, 20 264, nr. 3, p. 30.

De Wfpp is enkele jaren geleden geëvalueerd door de commissie-Veling en is met de wijzigingen in de Evaluatiewet Wfpp recentelijk geactualiseerd. De geschiedenis hiervan wordt in hoofdstuk 1 geschetst. Gelet op deze actualisatie is het niet nodig om de regelgeving over de financiering van politieke partijen aan te passen. De in de Wfpp gestelde regels over de financiering van politieke partijen worden daarom met inbegrip van de voorstellen in de Evaluatiewet Wfpp vrijwel integraal overgenomen in de Wpp. Hierop gelden enkele uitzonderingen, die hieronder worden gemotiveerd:

- De bepaling in de Wfpp dat politieke partijen binnen 'drie dagen' een substantieel gift van boven de € 10.000,- moeten melden aan de Autoriteit, heeft in de behandeling in de Eerste Kamer en bij besturen van politieke partijen uitvoeringstechnische vragen opgeroepen. Gezien de korte termijn waarop politieke partijen moeten handelen is een nauwkeurige bepaling van belang. De Wpp verduidelijkt daarom dat het hier gaat om 'drie werkdagen nadat een gift van boven de € 10.000,- is ontvangen. Dit betekent dat als een politieke partij een substantiële gift ontvangt op een maandag, dit uiterlijk donderdag wordt gemeld bij de Autoriteit (mits geen van deze dagen een feestdag is).
- In de Wfpp is de meldplicht voor substantiële giften alleen van toepassing op politieke partijen die al zitting hebben in een vertegenwoordigd orgaan. De regering acht de substantiële meldplicht echter juist ook van belang in verkiezingstijd. Daarom wordt in de Wpp de reikwijdte van deze bepaling uitgebreid zodat alle politieke partijen die zich hebben geregistreerd voor deelname aan verkiezingen. Voor politieke verenigingen betekent dit in de praktijk dat, zodra zij hun deelname voor de verkiezingen hebben geregistreerd, de meldplicht substantiële giften geldt.
- In de Wfpp wordt bepaald dat voor het aanleveren van overzichten van giften en schulden door kandidaten voor Tweede Kamerverkiezingen, het drempelbedrag in een verkiezingsjaar naar rato van geldt. Het is een omissie dat dezelfde regel niet geldt voor politieke partijen en politieke verenigingen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezing. In de Wpp wordt deze regel daarom ook uitgebreid naar politieke partijen en politieke verenigingen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezing. In het debat over de evaluatiewet Wfpp met de Eerste Kamer der Staten-Generaal is gedebatteerd over de wenselijkheid om het bestaande giftenmaximum in de Wfpp, die over wordt genomen in de Wpp, te indexeren Om de wet toekomstbestendig te houden acht de regering wenselijk om naast de bestaande indexatie voor de subsidiehoogte van landelijke politieke partijen, ook een indexatie toe te passen op het maximumgift dat politieke partijen mogen ontvangen. Dit betekent dat ook de drempelbedragen periodiek zullen worden geactualiseerd conform de meest recente consumentenprijsindex van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Echter, in tegenstelling tot de subsidiebedragen voor landelijke politieke partijen, is het bij normbedragen ook van belang dat de bedragen duidelijk en consistent zijn. Indien het bedrag dat maximaal gedoneerd mag worden aan een politieke partij elk jaar wijzigt creëert dit zoveel voor de donateur als de politieke partij onduidelijkheid. Dit komt de kwaliteit van de wetgeving niet ten goede. Daarom kiest de regering er voor om niet elk jaar maar één keer per vijf jaar de drempelbedragen te wijzigen, waarbij wordt afgerond op duizendtallen.
- De verplichting voor politieke partijen om een openbaar toegankelijk giftenreglement te hebben vervalt omdat dit reglement na de invoering van bindende regels voor politieke partijen in alle bestuurslagen overbodig wordt;
- De Commissie van toezicht financiën politieke partijen heeft tot taak om de minister in zijn rol als toezichthouder te adviseren over 'onderwerpen die mogelijk politiek gevoelig liggen vanwege de beoordelingsruimte of beleidsruimte die de minister ten aanzien van die onderwerpen heeft'.²² Doordat de nieuwe Autoriteit op afstand van de politiek wordt geplaatst is een commissie die de toezichthouder adviseert niet langer noodzakelijk. De Ctfpp wordt daarom opgeheven.

6. Regels over de financiering van decentrale politieke partijen

²² Kamerstukken II, 2011/12, 32 752, nr.52.

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 partijen. Naast de in de inleiding genoemde argumenten die ook voor de decentrale partijen gelden wordt dit veroorzaakt doordat decentrale partijen op enkele wezenlijke punten verschillen van landelijke partijen.

Dit gaat ten eerste om de interne organisatie van deze partijen. De 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. Bij de decentrale partijen die wel over een neveninstelling beschikken gaat dit meestal om stichtingen gericht op fractieondersteuning en een organisatie voor de bestuurders en/of de volksvertegenwoordigers van de politieke partij. Door het ontbreken van een professionele partijorganisatie zijn decentrale partijen vaak volledig aangewezen op de inzet van, een in veel gevallen beperkt aantal, vrijwilligers.

Ten tweede liggen de gemiddelde inkomsten van de decentrale partijen op een beduidend lager niveau dan die van de landelijke partijen. Waar de landelijke partijorganisaties jaarlijks honderdduizenden of miljoenen euro's aan inkomsten genereren, liggen de gemiddelde inkomsten van de decentrale partijen op een bedrag van een paar duizend euro per jaar.²³ Hierbij moet bovendien onderscheid worden gemaakt tussen de gemiddelde inkomsten van een afdeling van een landelijke partij (gemiddeld tussen de € 4.000,- en € 5.000,- per jaar) en die van een lokale partij (gemiddeld +/- € 3.000,- per jaar).²⁴

Hoewel er al geruime tijd discussie is over de vraag of er al dan niet regels moeten komen over de transparantie van de financiering van decentrale partijen is hiervan afgezien vanwege bovenstaande argumenten. Wel is in de Wfpp een eerste stap gezet in de richting van meer transparantie inzake de financiering van decentrale partijen: alle politieke partijen die ten minste één zetel in een volksvertegenwoordigend orgaan hebben zijn verplicht om een openbaar giftenreglement bij te houden. Aan dit giftenreglement zijn geen nadere voorschriften verbonden. Het is daarom geheel aan de politieke partijen zelf om te bepalen hoe zij invulling geven aan deze verplichting.

In de Wpp 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 er de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen zijn geweest die de invoering van dergelijke regels noodzakelijk maken. Dit betreft met name de groeiende de verantwoordelijkheden van met name 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 wijst in dit verband ook op het risico van ondermijning van het lokaal bestuur.²⁵ De afgelopen jaren is er door zowel het Rijk als de decentrale overheden veel inzet gepleegd om het integriteitsbeleid te versterken.²⁶ 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 het voorstel voor de Wpp regels over de transparantie van de financiering van decentrale partijen worden opgenomen.²⁷

Definitie decentrale politieke partij

²³ Necker van Naem (2013), *Onderzoek Wet financiering politieke partijen, Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau*

²⁴ Idem.

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54, p. 31.

²⁶ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2021/22, 28 844, 247.

²⁷ Kamerstukken II 2019/20, 28 844, nr. 192.

Een decentrale politieke partij wordt gedefinieerd als een politieke partij die onder een conform de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst, heeft deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezingen van één der provinciale staten, gemeente- of eilandsraden, algemene besturen van een waterschap en daarin met een zetel is vertegenwoordigd. Deze definitie sluit aan op de algemene definitie van een politieke partij.

Organisatie decentrale politieke partij

Om regels voor decentrale partijen te kunnen stellen moet helder zijn hoe deze partijen zijn georganiseerd. Dit wordt hieronder kort geschetst.

De diversiteit van de decentrale partijen is groot, evenals de wijze waarop zij zijn georganiseerd en meedoen aan verkiezingen. Decentrale politieke partijen vallen uiteen in twee categorieën:

1. Lokale partijen: Dit zijn partijen die hebben deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezingen in een volksvertegenwoordiging op decentraal niveau en daarin met een zetel zijn vertegenwoordigd.
2. Decentrale afdelingen van landelijke en bovenlokale politieke partijen die hebben deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezingen voor volksvertegenwoordigingen op decentraal niveau en daarin met een zetel zijn vertegenwoordigd. Bovenlokale politieke partijen zijn verenigingen met meerdere afdelingen, en samenwerkingsverbanden van meerdere lokale partijen. In principe zou een landelijke partij slechts in een decentrale afdeling kunnen hebben, bovenlokale partijen hebben er altijd minstens twee.

Bovengenoemde categorieën doen allen mee onder een conform de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst. Daarnaast bestaat ook de zogenaamde blanco lijst, een kandidatenlijst, zonder een conform de Kieswet geregistreerde aanduiding, die heeft deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezingen in een of meer volksvertegenwoordigingen op decentraal niveau en daarin met een zetel is vertegenwoordigd. Van een partij is dan geen sprake. Politieke partijen kunnen ook gezamenlijk deelnemen aan verkiezingen, middels zogenaamde lijstcombinaties. Daarbij kan het gaan om combinaties van meerdere landelijke, meerdere lokale of een of meer landelijke en lokale partijen.

Bovenlokale of landelijke partijen met decentrale afdelingen kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. In centraal georganiseerde partijen maken afdelingen deel uit van één partij (één vereniging, met één KvK-nummer). Afdelingen zijn daarmee geen zelfstandige rechtspersoon. In decentraal georganiseerde partijen zijn afdelingen wel een zelfstandige rechtspersoon. Bij de centraal georganiseerde partijen is een deel van de partijen 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. Lokale partijen moeten om deel te nemen aan verkiezingen zich als vereniging inschrijven bij het centraal stembureau. Voor decentrale afdelingen van landelijke politieke partijen geldt dit niet. Zij kunnen ook zonder rechtspersoonlijkheid deelnemen aan verkiezingen op basis van het concept 'doorwerking' in artikel G4 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, openbaar lichaam, 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 is op waterschapsniveau als afdeling georganiseerd. Op waterschapsniveau is daarentegen wel sprake van partijen die enkel op waterschapsniveau zijn georganiseerd.

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 er hoofdzakelijk op gericht is activiteiten te ondernemen die ten bate komen van de decentrale politieke partij, dan dienen deze ook op decentraal niveau aangemerkt te worden als lokale instelling. In tegenstelling tot op 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.

Subsidieverdeling voor decentrale partijen

In de Wpp wordt de grondslag opgenomen voor een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen. De subsidieregeling wordt nader uitgewerkt bij AMvB. De wens om ook politieke partijen op decentraal niveau te financieren bestaat al langer. Op 30 maart 2022 werd in de Tweede Kamer tijdens het debat over de evaluatiewet Wfpp de motie Inge van Dijk c.s. ingediend. De motie van Dijk c.s. verzoekt de regering in 2022 een voorstel Wet op de politieke partijen bij de Kamer in te dienen dat een regeling bevat voor subsidiëring van decentrale politieke partijen conform het advies van de commissie-Veling alsmede, na overleg met vertegenwoordigers van decentrale politieke partijen, een regeling voor transparantie van de overige inkomsten per 1 januari 2024. In de appreciatie van de motie liet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties weten op zoek te gaan naar financiële dekking voor dit voorstel.

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 politieke partijen 250 euro 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, openbare lichamen, provincies en waterschappen.

In afwijking van de systematiek voor de verdeling van de subsidie voor landelijke partijen, is er dus geen bedrag dat op basis van de ledenaantallen wordt verdeeld. Hoewel leden ook decentraal een essentieel 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 ledenaantallen zouden moeten worden meegewogen, zouden decentrale politieke partijen, conform landelijke politieke partijen, bij de subsidieaanvraag hun ledenaantal 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. 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 verder hoofdstuk 9.

Verschillen nadere regelgeving financiën landelijke en decentrale partijen

Bij het opstellen van de transparantieregels voor decentrale 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.²⁸ Bovendien beschikken de

²⁸ Tilburg University (2019), Lokale Partijen in Nederland. Een overzicht van kennis over lokale partijen 2002-2019, p.13.

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 bovenop de andere taken die zij al voor hun partij uitvoeren. Om ervoor 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:

- 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 gift al de nodige impact hebben en een mogelijk financiële afhankelijkheid creëren ten opzichte van de donateur. Waar een gift 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 maakt dat het risico van mogelijke financiële beïnvloeding bij decentrale partijen al bij een lager bedrag bestaat. De drempels voor het giftenmaximum en de registratie en openbaarmaking van giften aan - en openbaarmaking van schulden van decentrale partijen worden daarom op een lager niveau vastgesteld, namelijk op 1/5^e van de drempels voor de landelijke partijen. Het cumulatief giftenmaximum voor decentrale partijen wordt vastgesteld op € 20.000,-. Vanaf € 50,- moeten decentrale partijen giften registreren. Giften moeten vanaf € 200,- per donateur per jaar openbaar worden gemaakt. Schulden moeten vanaf € 5.000,- openbaar worden gemaakt. De drempel voor de meldplicht van substantiële giften wordt gesteld op € 2.000,-. Zie voor een overzicht van de drempelbedragen tabel 1 hieronder.
- Openbaarmaking substantiële giften: Openbaarmaking van substantiële giften, van meer dan € 2.000,- per donateur per jaar, moeten decentrale partijen verzorgen binnen drie weken na ontvangst. In de 21 dagen voor de verkiezingen moet dit binnen drie werkdagen. Op deze wijze is een balans gezocht tussen enerzijds aansluiten het regime voor landelijke politieke partijen die altijd verplicht zijn dergelijke giften binnen drie werkdagen te melden, en anderzijds uitvoerbaarheid voor decentrale partijen.
- Verbod buitenlandse giften: Het is decentrale partijen niet toegestaan giften aan te nemen van niet-Nederlandse donateurs, ook niet als zij kiesgerechtigd zijn voor de betreffende verkiezing op decentraal niveau. Zo wordt voorkomen dat er via decentrale politieke partijen een al te gemakkelijke mogelijkheid ontstaat om de landelijke regels te ontwijken.
- Lokale instelling: evenals bij de landelijke partijen het geval is gaan de transparantieregels omtrent giften 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.²⁹
- Geen verplichting accountantsverklaring: Decentrale partijen worden niet verplicht om een accountantsverklaring te overleggen. De gemiddelde inkomsten van de decentrale partijen liggen op een dusdanig laag niveau dat een groot deel van deze inkomsten op zou gaan 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 is geconcludeerd dat van decentrale partijen niet kan worden gevraagd om een accountantsverklaring te overleggen.
- Eigen verantwoordelijkheid publicatieplicht: Decentrale partijen voldoen aan de openbaarmakingsverplichtingen inzake het financieel verslag, de overzichten van giften en schulden, en de neveninstellingen middels zelfpublicatie op hun eigen website. In het geval een partij geen neveninstelling heeft moet dit op de website worden verklaard. Bij de jaarlijkse

²⁹ Kamerstukken II 2010-2011, 32 752, nr.3, p.13.

publicatie van verantwoordingsdocumenten moet de decentrale politieke partij ook een overzicht van de giften en schulden van de neveninstellingen publiceren. Hierdoor worden de uit de wettelijke regels voortvloeiende administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt en wordt voorkomen dat er een extensief systeem van toezicht moet worden 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, als ook media en kiezers kunnen 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 giften 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 om de waarde en datum van ontvangst van giften hoger dan 50 euro te registreren, alsmede de naam, adres en woonplaats van donateurs. Is een gift afkomstig van verenigingen en stichtingen dan moeten de genoemde gegevens van de uiteindelijk belanghebbenden worden geregistreerd. Decentrale politieke partijen kunnen zelf besluiten om 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. Landelijke politieke partijen kunnen dit alleen doen na toestemming van de Autoriteit. De Autoriteit voert op decentraal niveau echter wel steekproefsgewijs controle uit. Decentrale afdelingen kunnen de registratie achterwege laten van bijdragen die zij 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. Anders zou in deze gevallen de regels omtrent openbaarmaking kunnen worden omzeild.
- Registratie schulden
Decentrale politieke partijen zijn verplicht de hoogte van schulden en de naam en het adres van schuldeisers te registreren. Bij ministeriele regeling kunnen hier nadere regels over worden gesteld.
- 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 giften 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 om decentrale politieke partijen op dit moment niet te verplichten een overzicht van giften 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 giften 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 giften en schulden te publiceren.
- Geen drempelbedragen naar rato in verkiezingstijd: Voor landelijke politieke partijen is bepaald dat bij het aanleveren van overzichten van giften door politieke partijen en kandidaten van politieke partijen in een verkiezingsjaar, geldt dat de 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 giften 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 onder hoofdstuk 9 van deze Memorie van Toelichting.

Tabel 1 – drempelbedragen, landelijk vs. decentraal.

	Landelijke politieke partijen	Decentrale politieke partijen
Openbaarmaking Giften	€ 1.000,- per donateur per jaar	€ 200,-
Openbaarmaking Schulden	€ 25.000,-	€ 5.000,-
Maximum anonieme Giften	€ 250,-	€ 50,-
Meldplicht substantieel gift	€ 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
Buitenlandse giften (m.u.v. aldaar wonende Nederlanders)	€ 0,-	€ 0,-
Navragen N.A.W.-gegevens donateurs bij giften van verenigingen en stichtingen	€ 1.000,-	€ 200,-

7. Transparantieregels over advertenties en microtargeting

Vrije en eerlijke verkiezingen zijn van groot belang in onze democratie. Eén van de manieren om verkiezingen te beïnvloeden is door middel van verkiezingscampagnes. Om te voorkomen dat de verkiezingen oneigenlijk beïnvloed worden door deze campagnes, is het van belang dat alle campagnes onderdeel zijn van het publieke debat, zowel offline als online. Onderdeel van campagnevoering is ook het plaatsen en verspreiden van advertenties. Nu deze campagnes ook steeds meer online gevoerd worden, kunnen advertenties veel gericht aan specifieke doelgroepen worden getoond. Onder politieke microtargeting wordt verstaan dat het een manier is om boodschappen toe te snijden op een specifieke groep kiezers. Om die boodschap 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 ervoor dat doelgroepen onder kiezers 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 om (niet) te gaan stemmen op een bepaalde partij.

Politieke microtargeting heeft een aantal positieve effecten: het kan leiden tot toename van participatie en kennis over bepaalde onderwerpen onder kiezers kan worden vergroot. Ook kunnen kiezers die onvoldoende bereikt worden via traditionele weg met deze techniek wel bereikt worden. Een ander voordeel is dat deze strategie relatief goedkoop is waardoor het laagdrempelig is. Voorts kan deze strategie de boodschap gericht bij een bepaalde kiezersgroep bezorgen doordat de doelgroep goed af te bakenen is.

Daar staan een aantal negatieve effecten tegenover: het is voor de ontvangers niet altijd duidelijk is waarom zij een bepaald bericht van een politieke partij te zien krijgen. Ook krijgt niet iedere kiezer dezelfde boodschap. Dit is anders dan bij de meer traditionele media het geval is. Wanneer bijvoorbeeld een politieke advertentie in een krant geplaatst wordt, krijgen alle lezers dezelfde advertentie te zien. Ook kan iedereen die dat wil, deze krant raadplegen en deze advertentie bekijken. Transparantie van advertenties in de analoge wereld is hierdoor vele malen groter dan transparantie in de wereld van digitale advertenties. Een ander mogelijk gevolg van gebrek aan transparantie kan zijn dat partijen zichzelf op verschillende manieren presenteren aan verschillende kiezers. Dit kan als misleidend worden ervaren.

Voorbeelden uit het buitenland tonen aan dat microtargetingtechniek 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. Op basis van hun profiel kregen burgers toegespitste boodschappen voorgeschoteld waarvan zij zich niet bewust waren. Hierbij is er een risico op schending van privacy omdat persoonlijke data op grote schaal verzameld wordt om microtargeting mogelijk te maken. Het is daarom niet alleen een kwestie van het invoeren van nieuwe transparantieregels om de privacy van de burger te beschermen. Het is zaak om ook 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.³⁰ Dit doet de AP door verkennend onderzoek te doen, nadere normen te formuleren, zelfregulering te stimuleren en eventueel te handhaven.

Microtargeting wordt ook gebruikt door Nederlandse politieke partijen, waardoor de genoemde risico's zich ook in Nederland kunnen voordoen. Daarom vindt de regering het noodzakelijk om transparantie omtrent politieke advertenties te bevorderen en te vergroten. Hiermee wordt voorkomen dat delen van de verkiezingscampagne zich aan de openbaarheid kunnen onttrekken. Hierdoor wordt het waarborgen van vrije en eerlijke verkiezingen versterkt. 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. Zoals ook is geadviseerd door de Staatscommissie parlementair stelsel, zullen politieke partijen die zitting hebben in de Tweede Kamer en Eerste Kamer en hun neveninstellingen doorlopend rapporteren over de advertenties die zij plaatsen en de digitale instrumenten die zij gebruiken of hebben gekocht. Daarnaast wordt aanvullend een rapportageverplichting geïntroduceerd voor politieke partijen en kandidaten die deelnemen aan de Tweede Kamer verkiezingen vanaf het moment dat de kandidatenlijst definitief is vastgesteld. Waar het gaat over digitale instrumenten wordt meer specifiek bedoeld het gebruik van data-analyse, het gebruik van microtargeting-technieken en andere digitale technologieën die worden gebruikt om profielen van burgers op te stellen op basis waarvan zij gerichte (campagne)boodschappen ontvangen en van informatie worden voorzien. De potentiële risico's van politieke advertenties en microtargeting zijn te beperken door transparantie te vergroten.

Hierbij wordt benadrukt dat het regering op geen enkele wijze wil treden in de inhoud van verkiezingscampagnes. Daarom komen er geen regels, waarin wordt voorgeschreven hoe de 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 om te bevorderen dat

³⁰ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/focus-ap-2020-2023>

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 kunnen 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 transparantieverplichtingen getoetst aan de eisen die de Grondwet en verdragen stellen aan de beperking van de verschillende grondrechten die in het geding zijn, zoals de vrijheid van meningsuiting. Door de partijen nog steeds de ruimte te geven hun campagne in te richten zoals zij dit zelf willen, is hier naar het oordeel van de regering sprake van een juiste balans.

Gezien het belang dat de regering aan transparantie hecht, stelt zij de volgende maatregelen voor: bij iedere vorm van adverteren door een politieke partij, neveninstelling en van kandidaten voor de Tweede Kamerverkiezing, dient vermeld te worden door/voor welke politieke partij deze advertentie is betaald en hoeveel er is betaald. Onder een politieke advertentie wordt verstaan een uiting door een politieke partij die tegen betaling, of redelijkerwijs tegen betaling (gift in natura), verspreid wordt. Deze advertenties kunnen zowel online worden verspreid als lineair via bijvoorbeeld een krant, TV of radio. Tevens moet er een digitale kopie van de advertentie, of een verwijzing naar de vindplek van de advertentie, worden aangeleverd in de database van de Autoriteit welke de databank vormt. De advertentie dient te worden voorzien van een transparantieverklaring. In deze transparantieverklaring dient, indien van toepassing op de wijze van adverteren, ook informatie over het gebruik van microtargeting. Het gaat hierbij om de specifieke groepen van ontvangers van de politieke advertentie. Zodat duidelijk wordt welke kenmerken zijn gebruikt om te bepalen wie de doelgroep is van de advertentie. Daarnaast moet ook duidelijk gemaakt worden welke categorieën persoonsgegevens gebruikt zijn voor de targeting en waar deze persoonsgegevens vandaan komen. Zo wordt duidelijk gemaakt waarom kiezers tot een bepaalde groep behoren en op basis van welke data zij benaderd worden met een advertentie. Verder dient ook omschreven te worden met welk doel deze kiezers benaderd worden, inclusief de kenmerken die deze groep toebehoren. De verzamelde gegevens worden, na afloop van de advertentieperiode, door de politieke partijen gepubliceerd in een vrij doorzoekbare databank in beheer van de Autoriteit. Op deze wijze kunnen alle advertenties onderdeel worden van het publieke debat en zijn deze voor iedere kiezer in te zien. Omdat de intentie is om de wet techniek neutraal te formuleren, kan op basis van nieuwe inzichten bij lagere regelgeving aanvullende criteria worden opgesteld voor de transparantieverklaring. Deze aanvullende criteria zien op het gebruik van specifieke technieken die betrekking hebben op het verspreiden of het richten van politieke advertenties.

Om de administratieve lasten voor politieke partijen, neveninstellingen, kandidaten en de Autoriteit over het jaar te spreiden zal de advertentie, inclusief bijbehorende transparantieverklaring, vijf werkdagen na publicatie aangeleverd moeten worden bij de toezichthouder. Dat betekent dat politieke partijen en neveninstellingen gedurende het kalenderjaar op eenvoudige wijze deze gegevens aanlevert bij de Autoriteit. Daarbij zorgt een snellere publicatie er ook voor dat de databank van de Autoriteit actueler, toegankelijker en transparanter is voor de kiezer. Daarnaast 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 om meer inzicht te krijgen in de omvang van de praktijk en ook de mogelijkheid van democratische controle op het gebruik ervan. Verder zal vanaf het moment dat de kandidatenlijsten voor de Tweede Kamer definitief vastgesteld zijn, een rapportageverplichting gelden voor iedere partij en de kandidaten die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen tot aan de dag van de stemming. Deze verplichting is gelijk aan de reguliere verplichting waarbij binnen vijf werkdagen na publicatie de advertentie met bijbehorende transparantieverklaring aangeleverd moet worden 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.

Bij het toezicht op dit onderdeel van het wetsvoorstel zal de taak van de Autoriteit vooral gericht zijn op het 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. Daartoe kan de Autoriteit middels een steekproef bij de politieke partij en/of uitgever uitvoering aan geven. De wijze waarop de controle wordt vormgegeven, wordt nader uitgewerkt bij AMvB. Het groeiende aantal politieke advertentiebibliotheken van internetplatformen of andere organisaties, zoals universiteiten, kunnen hierbij ook een bruikbaar hulpmiddel zijn. De Autoriteit draagt zorg voor het oprichten en het beheer van het register van politieke advertenties. Dit register dient te bestaan uit een databank waar de gegevens van de transparantieverklaring worden opgenomen. Deze databank dient gratis en openbaar toegankelijk te zijn zodat iedere kiezer ook toegang heeft tot deze gegevens. Om ervoor te zorgen dat het register zoals bedoeld kan functioneren, dient de Autoriteit een protocol op te stellen over onder meer de beschikbaarheid, de werking en de beveiliging van het handelsregister.

Aangezien 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, valt de problematiek rondom buitenlandse beïnvloeding en desinformatie deels buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. In dit verband kan de vraag rijzen 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 transparantieregels in dit laatste geval mogelijk eenvoudig omzeild kunnen worden door de communicatie via anderen te laten verlopen dient problematiek naar het oordeel van de regering breder te worden gezien en aangepakt.

Zo dienen ook de voorgenomen transparantiemaatregelen op EU-niveau te worden betrokken, die zich bijvoorbeeld ook richten op uitgevers van advertenties. Gezien het belang van eerlijke en vrije verkiezingen en de rol van politieke partijen hierin doordat zij kandidaten voordragen voor de verkiezingen en de kiezers met hun standpunten proberen te overtuigen, heeft de regering ervoor gekozen om de advertenties van politieke partijen met bijzondere waarborgen te omkleden door in dit wetsvoorstel transparantiemaatregelen op te nemen. Het stellen van aanvullende regels, naast de voorgenomen regels op EU-niveau, zijn een toevoeging op deze regels. Vooral waar het gaat om de oprichting van een toegankelijke en doorzoekbare databank, waar niet in voorzien lijkt te worden op EU-niveau. Binnen de Wpp worden geen beperkende maatregelen opgelegd met betrekking tot microtargeting. Daar wordt wel over gesproken op EU-niveau, zeker waar het gaat om het gebruik van bijzondere persoonsgegevens zoals gegevens over ras, etnische afkomst, seksuele geaardheid of politieke opvattingen. Op 13 december 2022 is tijdens de Raad Algemene Zaken een algemene oriëntatie aangenomen met betrekking tot de verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame. Hierin is opgenomen dat de Raad vindt dat er een verbod moet komen op het gebruik van technieken die gebruik maken van bijzondere persoonsgegevens. Wanneer de onderhandelingen over deze verordening zijn afgerond gaan deze regels indirect ook gelden voor politieke partijen. Het is volgens de regering belangrijk om dit op EU-niveau te reguleren zodat er sprake is van uniforme wet- en regelgeving ook bijvoorbeeld rondom de verkiezingen van het Europees Parlement. Daarbij worden de Europese regels breder toegepast dan alleen op Nederlandse politieke partijen. Het regelen van een breder toepasbaar verbod, met doorwerking op Nederland, zorgt voor een fundamentele en bredere aanpak van de zorgen die er zijn wat betreft de bescherming van persoonsgegevens waar het raakt aan de inzet van microtargeting.

Verder wordt getracht de administratieve lasten voor politieke partijen zoveel mogelijk te beperken, door de transparantieverklaring zo eenvoudig mogelijk te maken. Hierbij is gekeken naar het belang van openbaarmaking door middel van de transparantieverklaring en het beperken van de vereisten van deze verklaring. Ook in de Europese verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame is er sprake van het invullen en openbaar maken van een transparantieverklaring. In de verordening is het echter niet zo dat deze transparantieverklaring op een centrale plek gepubliceerd wordt. Wel zorgt deze soortgelijke verplichting voor een vermindering van administratieve lasten voor politieke partijen. De transparantieverklaring, zowel op Europees als nationaal niveau, kunnen een gelijke strekking hebben.

Het wetsvoorstel richt zich (nog) niet op decentrale partijen. Doordat er voor het eerst regels geïntroduceerd worden voor decentrale partijen, is het van belang om een afweging te maken in relatie tot welke onderdelen van de wet direct van toepassing dienen te zijn voor decentrale partijen. De regering heeft hierbij de afweging gemaakt om eerst te focussen op de (transparantie)regelgeving rondom de financiering van decentrale politieke partijen. Ondanks dat erkend wordt dat dit voor een mogelijke omzeilingsroute zorgt, weegt het gefaseerd introduceren van regels hierin zwaarder. De regering adviseert wel om 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.

8. Regels over toezicht en sancties

Instelling Autoriteit Wet op de politieke partijen

De Autoriteit Wet op de politieke partijen (hierna: de Autoriteit) wordt opgericht om de uitvoering en naleving te borgen van de Wet op de politieke partijen. 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 ondersteunt de Autoriteit de maatschappelijke functies en onafhankelijkheid van deze politieke partijen door aan hen subsidie te verstrekken en de giftenmaxima te handhaven.

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 toen tijdens de parlementaire behandeling van de Wfpp bleek dat er geen meerderheid was voor één van de twee voorliggende opties: 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 uiteindelijk een *politieke* ambtsdrager is, kan een risico ontstaan op politieke beïnvloeding en kan het beeld bestaan dat het toezicht niet volledig onafhankelijk werd uitgeoefend. Omdat zelfs het beeld hiervan al schadelijk kan zijn werd dit onwenselijk geacht. Vanwege deze argumenten is er uiteindelijk voor de huidige vorm van toezicht gekozen.

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 met de moties Den Boer³¹ en Arib³² opgeroepen om een aparte, onafhankelijke toezichthouder in te stellen. Deze moties werden gesteund door zeer ruime meerderheden in de Tweede Kamer. 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 situatie 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 werden benoemd.³³

Mede in het licht van deze discussie is er 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 er een risico is op politieke beïnvloeding. De commissie-Veling heeft daarom overwogen om te adviseren een onafhankelijk toezichthouder in te stellen, maar heeft dit niet gedaan omdat zij zich afvroeg of 'de toezichthoudende taak daarvoor van voldoende omvang is'.³⁴ De commissie-Veling heeft daarom uiteindelijk geadviseerd om de minister van BZK te handhaven als toezichthouder, maar 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.³⁵ Deze voorstellen zijn overgenomen in het voorstel tot aanpassing van de Wfpp (Evaluatiewet Wfpp).³⁶

De toezichts- en uitvoeringsverantwoordelijkheden worden 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 Autoriteit 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 (zie paragraaf 7), is besloten dat er in de Wpp regels over transparantie eisen moeten worden gesteld aan decentrale partijen.³⁷ 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 om een onafhankelijke uitvoerder van en toezichthouder op de Wpp in te stellen: de Autoriteit Wet op de politieke partijen.

Vormgeving van de Autoriteit

³¹ Kamerstukken II, 2019-2020, 32 752, nr. 60.

³² Kamerstukken II, 2021-2022, 35657, nr. 76.

³³ GRECO, Third Evaluation Round / Second Compliance Report on the Netherlands "Transparency of Party Funding", 2013, p. 8-9.

³⁴ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen, 2018, p. 53.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Kamerstukken II, 2020-2021, 35 657, nr.2.

³⁷ Kamerstukken II, 2019-2020, 35300 VII, nr. 123.

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 de Staat. Het is niet noodzakelijk dat het zbo rechtspersoonlijkheid krijgt, aangezien er geen reden is die noodzaakt dat het zbo onafhankelijk van de minister deelneemt aan het civielrechtelijke rechtsverkeer. Bij de instelling van deze nieuwe zbo worden de uitgangspunten van het besliskader bij het rapport "Verbinding verbroken?" in acht genomen.³⁸

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.³⁹ Onafhankelijke oordeelsvorming is daarmee ook meteen het oprichtingsmotief van het zbo, in de zin van artikel 3, eerste lid, onder a. Relevant daarbij is dat zbo's niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de Minister, de Minister is stelselverantwoordelijk en heeft niet de ruimte om 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 genoemd. De uitzonderingen op de Kaderwet 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 een 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 door de Minister benoemd voor ten hoogste vier jaar op basis van een geschiktheidsprofiel. De procedure verloopt zoals voor zbo's gebruikelijk is.⁴⁰ Benoemingsbesluiten worden gepubliceerd in de Staatscourant. Herbenoeming kan eenmaal plaatsvinden en telkens voor ten hoogste vier jaar.

De Minister is eveneens bevoegd tot eventuele schorsing of ontslag. Bij het besluit tot ontslag moet de Minister de redenen daaromtrent nader specificeren. Ook kan de Minister leden op hun eigen aanvraag ontslag verlenen.

³⁸ Kamerstukken I, 2012-2013, C, A.

³⁹ GRECO, Evaluation Report on the Netherlands on "Transparency of Party Funding", Third Evaluation Round, 2008, p. 24; Staatscommissie parlementair stelsel, Lage Drempels, Hoge Dijken: Democratie en rechtsstaat in balans, 2018, p. 241; en OVSE/ODIHR Verkiezingswaarnemingsmissie, Eindrapport Nederland Parlementsverkiezingen 2017, p. 14.

⁴⁰ 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.

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 er 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.

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 erop toe dat landelijke politieke partijen jaarlijks de noodzakelijke stukken aanleveren voor de transparantie van de financiering van de partij, haar neveninstellingen en haar kandidaten. De Autoriteit is bevoegd neveninstellingen aan te wijzen. De Autoriteit houdt daarnaast toezicht op de verplichting van politieke partijen om binnen drie dagen melding te doen van binnengekomen giften van boven de 10.000 euro.
- 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 100.000 euro, anonieme bijdragen van boven de 250 euro, anonieme bijdragen van stichtingen van boven de 1.000 euro, en bijdragen van niet-Nederlandse gevers, 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 centrale database, waar digitale advertenties doorzoekbaar zijn van politieke partijen die onder de wet vallen. 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 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 verdeling van de subsidies gebeurt op basis van een rekenschema dat de Autoriteit opstelt. 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.⁴¹ 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.

Taken van de Autoriteit inzake decentrale partijen

De regels over de transparantie van de financiering van decentrale politieke partijen verschillen zoals geschetst in paragraaf 7 op enkele wezenlijke punten van die voor landelijke partijen. 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.

De Autoriteit controleert of decentrale politieke partijen aan de wettelijke transparantieverplichtingen 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 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 beschreven onder hoofdstuk 7. De keuze om de Autoriteit, op centraal niveau, de subsidies aan decentrale partijen te verstrekken is gemaakt om dat er zo efficiëntere werkprocessen kunnen worden ingericht. Deze werkprocessen kunnen deels worden geautomatiseerd.

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.

Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving geschiedt met de in de Algemene wet bestuursrecht bepaalde bevoegdheden, 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 om 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 verbod op bijdragen van buiten de EU, 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

⁴¹ Staatscommissie parlementair stelsel, Lage Drempels, Hoge Dijken: Democratie en rechtsstaat in balans, 2018, p. 241.

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 om 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 de correcte 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. Wel is er aan de kant van accountants en politieke partijen soms enige onduidelijkheid over de precieze eisen van de huidige wetgeving. Om dit te verhelpen en de naleving zo nauwkeurig mogelijk te laten verlopen is gelijktijdig met de ingang van de Evaluatiewet Wfpp een verantwoordings- en accountantsprotocol van kracht geworden.

Onder de Wfpp is het bestuursrechtelijk sanctiestelsel van kracht ter handhaving van de transparantieplichtingen. Dit stelsel gaat eveneens gelden voor de handhaving van het verbod op bijdragen uit het buitenland, 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 valsheid in geschrifte staat uiteraard strafrechtelijke vervolging nog altijd open. Wanneer daarvan sprake is kan de Autoriteit aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Voor een bestuursrechtelijke handhavende rol is dan geen plaats meer.

De Autoriteit krijgt de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom, conform titel 5.3.1 van de Awb. 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 ondersteunen in het onafhankelijk uitvoeren van hun maatschappelijke functies. Bij AMvB wordt nader gespecificeerd gedurende welke termijn de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Het boetemaximum wordt verhoogd in lijn met de hoogste categorie uit het Wetboek van Strafrecht.⁴² Hiervoor is gekozen nu bijdragen zijn gemaximeerd op € 100.000,- en giften uit het buitenland zijn verboden. Aangezien meerdere politieke partijen inmiddels giften 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 partijen bijvoorbeeld een gift uit het buitenland aannemen van 1 miljoen euro en weigeren deze terug te storten of over te maken naar het ministerie van BZK. 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.

⁴² Art. 23 Sr kent zes categorieën, waarvan de zesde de hoogste is. Per 1 januari 2022 is deze vastgesteld op € 900.000,-.

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

9. Regels over het verbieden van politieke partijen

De wenselijkheid van de mogelijkheid tot het verbieden van politieke partijen

Politieke partijen vervullen een cruciale publieke functie in de democratische rechtsstaat.⁴³ Ze vormen namelijk de brug tussen politieke besluitvorming en burgers. Want politieke partijen verwoorden wensen en opvattingen die in de maatschappij leven. Daarbij wegen ze de verschillende wensen en opvattingen tegen elkaar af. Verder helpen ze de kiezer 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.⁴⁴

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.⁴⁵ 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. Dat geldt niet alleen voor het individu, maar ook voor een collectief als een politieke partij. De positie van politieke partijen wordt dan ook gewaarborgd door fundamentele rechten als de vrijheid van vereniging, vrijheid van (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) 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 de realisering 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.⁴⁶ Daarvan zou sprake kunnen zijn als een politieke partij na de verkiezingen bijvoorbeeld een dictatuur, een parallel rechtssysteem of het afschaffen van een onafhankelijke

⁴³ Guidelines on political party regulation second edition, Venice Commission, CDL-AD(2020)032, punt 18. .

⁴⁴ Guidelines on political party regulation second edition, Venice Commission, CDL-AD(2020)032.

⁴⁵ Vgl. *Association of Victims of Romanian Judges vs. Roemenië*, EHRM 14 januari 2014, 47732/06.

⁴⁶ Zie voor een uitgebreide omschrijving van de dilemma's binnen de democratische paradox: R. de Lange, N. Efthymiou & 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 IJssel, 'Democratie en antidemocratische groeperingen', *TvCR*, 2015, p. 356-368.

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.

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.⁴⁷ 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. Dit wetsvoorstel 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.⁴⁸ 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 vorm minder zwaar wegen, maar dat zij ook de wijziging desondanks en als zodanig 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' eveneens bruikbaar om te expliciteren 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.

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 ongedaan te maken of om de democratische

⁴⁷ Kamerstukken II 1984/85, 17 476, 5-7, p. 3.

⁴⁸ 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).

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 make of 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.⁴⁹ 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 vrijheid van vereniging noodzakelijk zijn, gelet op de grote betekenis van deze vrijheden in een democratische samenleving.⁵⁰ Dit is te meer het geval indien sprake is van politieke partijen.

De regering heeft bij het opstellen van de regeling zo veel mogelijk rekening gehouden met de door de Venetië-commissie van de Raad van Europa geformuleerde richtlijnen inzake het verbieden en ontbinden van politieke partijen.⁵¹

- Een partijverbod is een uiterste 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.

Voor wat betreft de beoordeling van de toelaatbaarheid van maatregelen die de vrijheid van verenigingen inperkt, maakt het EHRM onderscheid tussen politieke partijen en «reguliere» verenigingen. Daarnaast maakt het onderscheid tussen dergelijke verenigingen met en zonder politieke doelen en invloed. Het onderscheid is gradueel. Kortweg geniet volgens het Hof een politieke partij meer bescherming dan een vereniging, en een vereniging geniet meer bescherming naarmate het doel en/of de werkzaamheden ervan politiek van aard zijn. Internationaalrechtelijk bezien zijn nationale maatregelen jegens groeperingen dus minder toelaatbaar naarmate het karakter van de desbetreffende groeperingen politiek is.⁵² Voor politieke partijen en maatschappelijke organisaties die toegang tot en deelname aan de politiek als doel hebben, legt het EHRM strengere eisen aan wat betreft de toelaatbaarheid van beperkingen van hun

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Vgl. *Association of Victims of Romanian Judges vs. Roemenië*, EHRM 14 januari 2014, 47732/06.

⁵¹ 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.

⁵² 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).

verenigingsvrijheid. Het Europees Hof toetst in die gevallen uiterst streng en intensief.⁵³ 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 in zich zelf verenigbaar zijn met de fundamentele democratische beginselen.⁵⁴ 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.⁵⁵ Politieke leiders mogen daarbij niet aanzetten tot geweld,⁵⁶ 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*”,⁵⁷ (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 van een door de partij beoogd en bepleit samenlevingsmodel dat onverenigbaar is met het model van een democratische samenleving.⁵⁸

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.⁵⁹ 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*’ 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 die uitgaat van een politieke partij en tevens voor de mogelijkheid om haar standpunten en opvattingen te verwezenlijken. Omdat de kiesstelsels per verdragsstaat verschillen, zal het EHRM de nationale rechter(s) hier enige – hoewel een beperkte - beoordelingsvrijheid (‘*margin of appreciation*’) laten. Op grond daarvan 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Hierbij moet verschil worden gemaakt tussen aanzetten tot – ‘*incitement*’ – hetgeen strafbaar is, en het propageren – ‘*advocating*’ – hetgeen niet strafbaar is.

⁵⁷ 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).

⁵⁸ EHRM (Grote Kamer), 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (*Refah Partisi t. Turkije*), par. 104.

⁵⁹ *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.

Kortom, uit uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (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 tijdstip waarop tijdig kan, mag en ook moet worden ingegrepen met een partijverbod vergt een zorgvuldige afweging. Uitgangspunt is dat moet worden voorkomen dat de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat worden ondermijnd en dat de gevolgen daarvan onomkeerbaar worden.

Gevolgen en effecten

De gevolgen van verbodenverklaring en ontbinding zijn divers. Door ontbinding van een politieke partij komt zij in een toestand van liquidatie te verkeren en na vereffening houdt zij op te bestaan. Een verbodenverklaring heeft als burgerrechtelijk gevolg dat de 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 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 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 voortzetting van de werkzaamheid 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 de Mediawet 2008 (artikel 1.1. van de Mediawet 2008),⁶⁰ waarmee ook het recht op financiering en zendtijd vervalft. Voor het Kamerlidmaatschap (lidmaatschap van een volksvertegenwoordiging) heeft een en ander geen gevolgen. Daarover moeten de kiezers oordelen en niet de rechter.⁶¹ 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 WvSr). 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 art. 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,⁶² is in de periode tot 1988 tweemaal een partij verboden geweest 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ Kamerstuk 17 476, nr. 57b, p. 5.

⁶² 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».

het NSB-besluit uit 1944, omdat deze een voortzetting van de NSB was. In 1978 kwalificeerde de rechter de in 1971 opgerichte Nederlandse Volksunie (NVU) als een verboden vereniging.⁶³ Dat leidde echter niet tot rechtgevolgen, doordat de rechter de vereniging niet tevens ontbond. De in 1988 gewijzigde wettelijke regeling (art. 2:20 BW) is tot nu toe éénmaal toegepast op politieke partijen: in 1998 werd de Nationale Volkspartij/CP86 verboden verklaard en ontbonden.⁶⁴ Voorts is in 2014 de (niet politieke) vereniging Martijn verboden verklaard en ontbonden.

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 voorgesteld, moeilijk te voorspellen. Wanneer een partij wordt verboden verklaard heeft dat tot gevolg dat de partij niet langer haar 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 -deelnemers elkaar makkelijker zullen weten te blijven vinden.

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

Hoge Raad en procureur-generaal bij de Hoge Raad

Het verbieden en ontbinden van een politieke partijen is een uiterst 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, de daadwerkelijke toepassing daarvan, 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.⁶⁵ 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 in te passen in ons staats- en rechtsbestel.⁶⁶ 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

⁶³ Rechtbank 8 maart 1978, *NJ* 1978, 281 en Hoge Raad 9 maart 1979, *NJ* 1979, 313

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Vgl. Hooflijnenbrief constitutionele toetsing, Kamerstukken I 2021/22, 34430 AE.

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. Dit wetsvoorstel zal daarom [na consultatie] tevens voorzien in een aanpassing van de Wet RO. In de Wet op de rechterlijke organisatie (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 op de rechterlijke organisatie 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 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 op de rechterlijke organisatie 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 op de rechterlijke organisatie. Dit wetsvoorstel zal [na consultatie] tevens voorzien 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 wat betreft de Hoge Raad, ook van de vaststelling van de eigen bevoegdheid.

Constitutioneel kader

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.⁶⁷ 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.

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt in artikel 11 de verenigingsvrijheid.⁶⁸ Politieke partijen zijn verenigingen in de zin van dit artikel 11 EVRM. 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 Hof spelen politieke partijen hierbij een onmisbare rol, hoewel ook (andere) maatschappelijke organisaties daarvoor belangrijk zijn.⁶⁹ Artikel 11 EVRM moet worden gelezen in

⁶⁷ *Kamerstukken II 1976/77*, 13 872, 7, p. 32. In dezelfde zin *Kamerstukken I 1986/87*, 17 476, 57b, p. 3-4.

⁶⁸ 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 korthedshalve verwezen naar de EVRM-bepalingen.

⁶⁹ 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/ODIHR (CDL(2014)059*, par. 248-262, december 2014.

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 beperktere lijst beperkingsgronden kent dan de artikelen 10 en 11 EVRM, artikel 9 kent 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.⁷⁰

De voorwaarden waaronder de voorgestelde verbodenverklaring op grond van artikel X Wpp 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.

In algemene zin geldt dat de samenleving en de overheid de afgelopen jaren in toenemende mate worden geconfronteerd met antidemocratisch en ondermijnend gedrag. Extremisme kan ook op niet-gewelddadige manier bedreigend zijn voor Nederland: als die langzaam maar zeker de democratische rechtsorde aantast. Die dreiging gaat momenteel uit van het rechts-extremisme, anti-institutioneel extremisme, wahhabi-salafisme en links-extremisme. Indien dergelijke handelingen en/of gedachten die daaraan ten grondslag hun weg vinden in de doelstelling(en) of werkzaamheden van een politieke partij, vormt deze een concrete en reële bedreiging voor de democratische rechtsstaat.⁷¹ Juist zo'n partij heeft namelijk de middelen om genoemd handelen en gedachtengoed ook om te zetten in acties en mensen hier ook 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 in de periode dat deze nog niet definitief is geworden en op de specifieke betekenis ervan in het licht van de rol en positie van politieke partijen. De specificatie is naar het oordeel van de regering dan ook een nuttige en noodzakelijke aanvulling op het bestaande instrumentarium.⁷² 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 A.G. Timmerman hierover opmerkte in zijn conclusie bij het verzoek tot ontbinding van de Vereniging 'Martijn':⁷³ *'Onder het EVRM is er weinig ruimte voor beperking van de deelneming aan het maatschappelijke debat [...]) dat langs een democratische weg plaatsvindt.'*⁷⁴ *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 gepropageerd.'*⁷⁵

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 voorstel, komen (deels) ook terug in de jurisprudentie van het EHRM.⁷⁶ 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

⁷⁰ Zie: P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 759.

⁷¹ Het AIVD jaarverslag 2021 zegt hierover: "Als rechts-extremistische ideeën breder worden omarmd, dreigt dat de democratische rechtsorde te ondermijnen."

⁷² *Kamerstukken II 2018/19*, 29 614, 108.

⁷³ PHR 13 december 2013, ECLI:NL:PHR:2013:2379, o. 3.14.

⁷⁴ J. Vande Lanotte, Y. Haeck, *Handboek EVRM, Deel 2 Artikelsgewijze Commentaar Volume II*, 2004, p. 986; 1039-1040.

⁷⁵ EHRM 2 oktober 2001, nrs. 29221/95 en 29225/95 (*Stankov e.a./Bulgarije*), par. 88 en 90.

⁷⁶ P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Intersentia 2018, p. 822 e.v.

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.

De mogelijkheid om een partijverbod op te leggen vormt een geschikte en effectieve maatregel om voortzetting van de werkzaamheden van een verboden 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 volstaan kan worden met het enkel strafrechtelijk vervolgen van personen die deelnemen in 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 vervolgens kunnen worden voortgezet. De democratische rechtsstaat moet zich in uiterste gevallen kunnen weren door de partij ook daadwerkelijk uit het rechtsverkeer te verwijderen om het voortduren of verwezenlijken van werkzaamheden die in strijd komen met de openbare orde 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 de openbare orde beoordeelt en zo nodig vaststelt en de partij verboden aldus verklaart en ontbindt, vormt daarbij een belangrijke rechtsstatelijke correctiefactor, ook op de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel.

De ruimte die er bestaat om de vrijheid van vereniging te beperken op grond van artikel 11 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.⁷⁷ 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 er 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.

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 een partijverbod is geen sprake van het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen – maar van 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).⁷⁸ Dit is anders indien ook het eigendomsrecht in het geding is als gevolg van de vermogensrechtelijke gevolgen van een ontbinding.⁷⁹ 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.⁸⁰ 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 en de Hoge Raad in eerste en enige aanleg. Daarmee wordt voorts tegemoetgekomen aan de vergelijkbare en

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Zie wat betreft artikel 6 EVRM: EHRM 14 december 2010, HADEP en Demir t. Turkije, nr. 28003/03, par. 87.

⁷⁹ Zie eveneens EHRM Hadep en Demir (o.c.), par. 87.

⁸⁰ Guidelines on political party regulation second edition, Venice Commission, CDL-AD(2020)032, punt 53.

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.⁸¹

ARTIKELSGEWIJS DEEL

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

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

Dit wetsvoorstel richt zich op politieke partijen op landelijk en decentraal niveau. Dat heeft gevolgen voor afdelingen van (landelijke of provinciale) politieke partijen die met gebruikmaking van de mogelijkheid van doorwerking van de aanduiding van de politieke partij aan verkiezingen deelnemen en daarbij ten minste één zetel verwerven. Aangezien ook afdelingen van politieke partijen en politieke verenigingen onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel zijn gebracht, zie ook hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting, is het nodig dat helder is wanneer sprake is van een afdeling.

De organisatorische indeling van leden of werkzaamheden in afdelingen, volgt uit de statuten van een vereniging.⁸² In de praktijk kunnen afdelingen met en zonder rechtspersoonlijkheid worden onderscheiden.⁸³ Afdelingen van politieke partijen die centraal georganiseerd zijn, hebben geen rechtspersoonlijkheid en maken, hoewel zij feitelijk zelfstandig kunnen opereren, deel uit van de juridische entiteit (vereniging) waaronder de afdeling valt. Afdelingen van politieke partijen die decentraal georganiseerd zijn, hebben wel rechtspersoonlijkheid en zijn als rechtssubject onderdeel van de hoofdvereniging. Verreweg de meeste politieke partijen hebben afdelingen zonder rechtspersoonlijkheid.⁸⁴

Een politieke groepering die met een naam op de kandidatenlijst aan verkiezingen wil deelnemen, moet haar naam of aanduiding registreren. Alleen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid kunnen een aanduiding registreren bij het centraal stembureau voor een verkiezing.⁸⁵ Afdelingen zijn dat in de regel niet, maar kunnen met gebruikmaking van de mogelijkheid van doorwerking van de geregistreerde aanduiding van de vereniging waarvan zij onderdeel zijn,⁸⁶ aan een verkiezing van de leden van provinciale staten, de gemeenteraad, de eilandsraad of het algemeen bestuur deelnemen. Indien bij een dergelijke verkiezing aan een lijst behorende bij de afdeling ten minste één is toegewezen, is er sprake van een afdeling in de zin van de wet en gelden voor deze afdeling de rechten en verplichtingen die uit deze wet voortvloeien. Zie ook de toelichting bij artikel 2.

algemeen bestuur

De 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.

⁸¹ Kamerstukken II 2015/16, 34517, p. 4

⁸² Vgl. Asser/Rensen 2-III 2017/188.

⁸³ Necker van Naem, Onderzoeksrapport Wet financiering politieke partijen, Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau, 2013, p. 7.

⁸⁴ Idem, zie ook de daarin besproken centralisatietendens van de laatste decennia waarbij zelfstandige rechtspersonen op decentraal niveau zoveel mogelijk zijn opgeheven en ondergebracht onder de landelijke politieke partij.

⁸⁵ Zie hoofdstuk G van de Kieswet.

⁸⁶ Vgl. artikel G 4 van de Kieswet betreffende de doorwerking van een geregistreerde aanduiding.

Autoriteit

De begripsbepaling verwijst naar artikel 75 betreffende de Autoriteit op de politieke partijen, die belast is met de taken, genoemd in artikel 79. 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 en bijdrage in natura

Het begrip bijdrage vormt een belangrijk element in de vanuit de Wfpp overgehevelde regeling voor partijfinanciering, die in dit wetsvoorstel is verbreed naar decentrale politieke partijen. Het begrip omvat meer dan geldelijke giften in enge zin. Ook bijdragen in natura worden als bijdrage aangemerkt. 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 bijdrage in natura wordt alleen als zodanig aangemerkt als de politieke partij de bijdrage daadwerkelijk heeft ontvangen, is geschied op verzoek van de partij 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 in het kader van verkiezingen. Volgens 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 de verkiezingen deelnemen. Daartoe volstaat een nummer 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.

Caribische politieke partij, decentrale politieke partij, gemeentelijke politieke partij, provinciale politieke partij en waterschapspartij

Deze begripsbepalingen vormen essentiële onderdelen in de Wpp omdat daarmee de reikwijdte van de wet voor de verschillende categorieën politieke partijen wordt afgebakend. De wettelijke aanspraken verplichtingen die dit wetsvoorstel bevat, zijn niet in gelijke mate van toepassing op landelijke politieke partijen en decentrale politieke partijen. Om ter zake, zoals in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting, te kunnen differentiëren, is gekozen voor specifieke begripsbepalingen die aansluiten bij het landelijke en het decentrale bestuursniveau waarin de verschillende partijen vertegenwoordigd zijn. Onder een decentrale politieke partij kunnen verschillende verschijningsvormen worden onderscheiden: een provinciale politieke partij, gemeentelijke politieke partij, Caribische politieke partij of waterschapspartij. Het betreft politieke verenigingen waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst als bedoeld in 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 politieke partij.

Eerste Kamer en Tweede Kamer

Deze begripsbepaling dient voor een verkorte verwijzing naar de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal.

laatstgehouden verkiezing

Met de laatstgehouden verkiezing wordt niet bedoeld op de laatste verkiezing van de leden van het desbetreffende vertegenwoordigende orgaan.

landelijke politieke partij

Deze begripsbepaling dient ter onderscheiding van een decentrale politieke partij. Een landelijke partij betreft een politieke partij voor een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer.

lokale instelling

Landelijke politieke partijen zijn reeds verplicht om een rechtspersoon die uitsluitend of in hoofdzaak erop is gericht stelselmatig of structureel ten bate van de partij of een op de kandidatenlijst van de partij geplaatste kandidaat activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij of de kandidaat daar kennelijk voordeel bij heeft, aan te wijzen als gelieerde instelling. Deze zogeheten neveninstellingen zijn zeer divers van karakter, voorbeelden hiervan zijn politieke jongerenverenigingen, politiek-wetenschappelijke instituten en stichtingen gericht op het werven van fondsen. Voor deze instellingen gelden dezelfde verplichtingen als voor de politieke partijen waaraan ze gelieerd zijn.

Bij decentrale politieke partijen komen neveninstellingen aanmerkelijk minder voor. Een grote meerderheid van deze politieke partijen heeft geen enkele neveninstelling. Bij de politieke partijen die wel over een neveninstelling beschikken gaat het in de meeste gevallen om een stichting voor fractieondersteuning of een organisatie voor de bestuurders/en/of de volksvertegenwoordigers van de politieke partij.⁸⁷ Desalniettemin zijn er in een aantal gevallen organisaties op het decentrale niveau die primair gericht zijn op het werven van fondsen voor decentrale politieke partij.

De voorgestelde definitie van lokale instelling ziet op lokale instellingen die nauw verbonden zijn met decentrale politieke partijen. Zij zijn vergelijkbaar met de neveninstellingen die landelijke partijen hebben. Dergelijke lokale instellingen moeten ook aan de wettelijke voorschriften voldoen, voor zover voor hen een verbrede toepassing van de regels geldt. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

microtargetingtechnieken, politieke advertentie, register van politieke advertenties en uitgever

De begripsbepalingen zijn relevant voor de toepassing van de hoofdstukken 7 en 8 van dit wetsvoorstel betreffende de transparantieregels inzake politieke advertenties en microtargeting (hoofdstuk 7) en de regels in het kader van verkiezingen (hoofdstuk 8). Verwezen wordt naar de toelichting bij de betreffende bepalingen in de genoemde hoofdstukken.

Nederlandse donateur

De begripsbepaling is relevant voor de toepassing van het verbod op het ontvangen van giften van andere dan een Nederlandse donateur (artikelen 39 en 53). Het bepaalt wie als Nederlandse donateur wordt aangemerkt. Dat zijn natuurlijke personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten en ondernemingen of rechtspersonen die in het Handelsregister zijn ingeschreven. Voor hen geldt om de in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting genoemde redenen geen verbod op het ontvangen van giften uit het buitenland.

Anders dan in de Wfpp is hierbij niet de kiesgerechtigdheid van een donateur maar zijn of haar nationaliteit als maatstaf gehanteerd. Dit is ook in lijn met het aangenomen amendement op de Evaluatiewet Wfpp, dat financiering van politieke partijen vanuit het buitenland in het geheel beoogt te verbieden, met uitzondering van giften van Nederlanders die in het buitenland woonachtig zijn.⁸⁸ Naar het oordeel van de regering is controle van de kiesgerechtigdheid 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

⁸⁷ Necker van Naem, Onderzoeksrapport Wet financiering politieke partijen, Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau, 2013, p. 40.

⁸⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 43.

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 giften daarom worden volstaan met het controleren van de nationaliteit van de donateur.

neveninstelling

Een neveninstelling kan zijn een politiek-wetenschappelijk instituut als bedoeld in artikel 3, een politieke jongerenorganisatie als bedoeld in artikel 4, een instelling voor buitenlandse activiteiten als bedoeld in artikel 5 of een rechtspersoon als bedoeld in artikel 6. Voor de aanwijzing van deze organisaties of instellingen als neveninstelling wordt uitgegaan van de criteria die in de betreffende bepalingen zijn genoemd. Zo dient een rechtspersoon als neveninstelling te worden aangewezen indien deze uitsluitend of in hoofdzaak erop is gericht stelselmatig of structureel ten bate van een landelijke partij of een op de kandidatenlijst van die partij geplaatste kandidaat activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij of de kandidaat daar kennelijk voordeel bij heeft. Een rechtspersoon kan slechts door één politieke partij als neveninstelling worden aangewezen en de rechtspersoon dient schriftelijk met de aanwijzing in te stemmen.

Het is voor de aanwijzing als neveninstelling niet relevant of de rechtspersoon al dan niet giften 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 partij, betekent op zich nog niet dat het een neveninstelling betreft. Indien bijvoorbeeld een dagblad aandacht besteedt aan een politieke partij of haar activiteiten, kan dit gunstig zijn voor de partij. 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 partij verricht is geen neveninstelling. Er moet sprake zijn van het stelselmatig of structureel verrichten van activiteiten of werkzaamheden ten bate van de politieke partij of een kandidaat die op de lijst van deze partij is geplaatst.

Een rechtspersoon die tot doel heeft congressen of workshops te organiseren over het partijprogramma en de politieke opvattingen van één bepaalde politieke partij 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 partij, een stichting die onroerend goed beheert voor één bepaalde politieke partij of die het personeel werkzaam voor die partij in dienst heeft.

Er kan ook 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 giften 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 partij 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 partij, kan worden gesteld dat die stichting in hoofdzaak erop gericht is ten bate van die partij activiteiten te verrichten en dus een neveninstelling is. Als een deel van het geld ook aan een of meerdere andere partijen wordt gegeven, hebben die partijen ook voordeel bij de desbetreffende stichting. Zij kan dan niet worden aangemerkt als neveninstelling van één politieke partij.

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 partij gelden ook van toepassing op haar neveninstelling. Het doel hiervan is te voorkomen dat bijvoorbeeld donaties die niet aan de partij zelf, maar aan een gelieerde instelling zijn gedaan, zich aan de openbaarheid onttrekken. Ook met giften aan neveninstellingen zou indirect invloed uitgeoefend kunnen worden op de standpuntbepaling van een politieke partij.

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. Hierop geldt een enkele uitzondering, zoals in artikel 21.

politieke alliantie

De begripsbepaling heeft betrekking op politieke partijen 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. Zie ook de toelichting bij artikel 8.

politieke partij en politieke vereniging

Een politieke partij is gedefinieerd als een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst als bedoeld in H 3 van de Kieswet heeft gestaan waaraan bij de laatstgehouden verkiezing ten minste één zetel is toegewezen. Een politieke vereniging is gedefinieerd als een vereniging die tot doel heeft deel te nemen aan verkiezingen om een bijdrage te leveren aan politieke wilsvorming en politieke doelstellingen te realiseren en waarvan de aanduiding bij het centraal stembureau voor een verkiezing is geregistreerd.

Dit wetsvoorstel introduceert een eenduidige wettelijke definitie van een politieke partij. In de Wfpp (artikel 1) en de Mediawet 2008 (artikel 1.1) wordt hiervoor nog aangesloten bij de bepalingen in de Kieswet. Om de partijnaam boven een kandidatenlijst te kunnen plaatsen, dient een partij haar aanduiding te laten registreren door het centraal stembureau voor de desbetreffende verkiezing. Slechts partijen die een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn, komen in aanmerking voor registratie, tenzij een groep van individuen ervoor kiest om met een blanco lijst aan de verkiezingen deel te nemen.⁸⁹ Dit betekent dat de statuten moeten zijn vastgelegd in een notariële akte en er een bewijs van inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel is vereist. De definitie van een politieke partij in de Wfpp vereist bovendien dat de desbetreffende partij aan de verkiezingen heeft deelgenomen en daarbij ten minste één zetel is toegewezen aan de lijst waarmee de partij aan de verkiezingen heeft deelgenomen.

Voor dit wetsvoorstel is de Wfpp-definitie van een politieke partij ontoereikend. Allereerst kent de Wpp een bredere reikwijdte en beperkt deze zich niet tot slechts de landelijke politieke partijen. Daarnaast regelt de Wpp meer dan enkel de subsidiëring van de landelijke politieke partijen en transparantieregels over de financiering van die partijen. Een duidelijke definitie, die recht doet aan de positie en functie van politieke partijen in ons staatsbestel en ten opzichte van andere verenigingen, is bovendien nodig omdat politieke partijen vanwege de afzonderlijke regeling voor een partijverbod in de Wpp zijn uitgesloten van het toepassingsbereik van de generieke regeling van verboden rechtspersonen op grond van artikel 2:20 BW. Dit noopt tot herdefiniëring van wat onder een politieke partij moet worden verstaan in het kader van dit wetsvoorstel en tot beantwoording van de vraag aan welke basiseisen een politieke partij moet voldoen.

In het eerste hoofdstuk van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven hoe de regering de positie en het functioneren van politieke partijen in ons staatsbestel beziet. Zij beschouwt politieke partijen in beginsel als privaatrechtelijke verenigingen. De rechtsvorm van een vereniging blijft gehandhaafd. Politieke partijen behouden, net als (andere) verenigingen, de vrijheid om hun interne organisatie en besluitvorming vorm te geven. Daarmee wordt recht gedaan aan de vrijheid van vereniging, zoals verankerd in artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en wordt de in beginsel staatsvrije sfeer gerespecteerd die deze bepalingen beogen te waarborgen. Politieke partijen zijn echter geen gewone verenigingen maar, zoals in hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, verenigingen met een bijzondere taak en functie in ons staatsbestel. Anders dan andere verenigingen vormen politieke partijen een onmisbare schakel tussen overheid en samenleving en vervullen daarbij een essentiële functie binnen het stelsel van de representatieve democratie. Politieke partijen brengen idealiter verschillende belangen bij elkaar en wegen die

⁸⁹ Zie definitie van blanco lijst in artikel 1.

tegen elkaar af, zorgen voor participatie in het besluitvormingsproces, geven vorm aan de verschillende verkiezingen en vervullen de functie van rekrutering en selectie van politieke functionarissen. In het licht hiervan is in de begripsbepaling de algemene doelstelling van politieke partijen geëxpliciteerd. Een politieke partij heeft tot doel deel te nemen aan verkiezingen om een bijdrage te leveren aan politieke wilsvorming en politieke doelstellingen te realiseren. Daarin verschilt zij van maatschappelijke organisaties die zijn opgericht om een maatschappelijk belang te behartigen of die een sociaal doel nastreven.

Niet alle politieke verenigingen die deze doelstelling hebben, voldoen daarmee aan het begrip van een politieke partij in de zin van dit wetsvoorstel. Nadere afbakening is nodig in de context van de doelstellingen van de Wpp, die genoemd zijn in hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze toelichting. De definitie moet bruikbaar zijn voor de toepassing van regels van de Wpp, met wat deze wet in essentie beoogt te regelen. Vanuit dat oogpunt is ervoor gekozen om naast een materiële inkleuring van het begrip een formele component toe te voegen, namelijk dat het om een politieke vereniging moet gaan waarvan de aanduiding of een afkorting boven een lijst als bedoeld in H 3 van de Kieswet heeft gestaan en waaraan bij de laatstgehouden verkiezing ten minste één zetel is toegewezen. In dat geval is er sprake van een politieke partij in de zin van de Wpp.

schulden

Mogelijke belangenrelaties behoeven niet uitsluitend te bestaan uit ontvangen bijdragen. Een belangenrelatie kan ook bestaan indien een politieke partij, een politieke partij of kandidaten schulden hebben. In de financiële administratie dienen daarom tevens de gegevens te worden geregistreerd over de schulden. Indien deze meer dan € 25.000 bedragen, dienen deze eveneens openbaar te worden gemaakt. Ten opzichte van de aangepaste Wfpp-definitie naar aanleiding van de Evaluatiewet Wfpp, is gekozen voor een duidelijkere formulering van de definitie waarbij de uitzonderingen op de schuldendefinitie 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. Zie artikel 43 voor een afwijkende begripsbepaling van schulden.

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 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.

vertegenwoordigend orgaan:

Met deze begripsbepaling wordt aangegeven wat onder een vertegenwoordigend orgaan moet worden verstaan. Het betreft een algemeen vertegenwoordigend orgaan als bedoeld in artikel 4 van de Grondwet (Gw) of een algemeen bestuur als bedoeld in artikel 1. Het algemeen bestuur van een waterschap is in dit onderdeel geëxpliciteerd omdat het niet als een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 van de Grondwet wordt beschouwd.⁹⁰

Artikel 2 (Gelijkstelling afdeling met decentrale politieke partij)

Artikel 1 bevat een definitie van een afdeling. Het betreft een orgaan zonder rechtspersoonlijkheid dat blijkens de statuten van een politieke partij of politieke vereniging aan deze partij of vereniging is gelieerd en waarvan een aanduiding van de partij of vereniging of een afkorting daarvan boven een lijst 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. Een afdeling in de zin van de wet komt, net als andere politieke partijen die in het lokale politiek vertegenwoordigd zijn, in aanmerking voor de aanspraken en de verplichtingen op

⁹⁰ 'Bunschoten', T&C Grondwet en Statuut, commentaar op art. 4 Grondwet, 2018.

grond van deze wet. Gelet hierop bepaalt dit artikel dat dat voor de toepassing van deze wet een afdeling gelijkgesteld wordt met een decentrale politieke partij.

Artikel 3 (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 politieke partij één politiek-wetenschappelijk instituut als neveninstelling kan aanwijzen, indien dat instituut een rechtspersoon is die uitsluitend of in hoofdzaak politiek-wetenschappelijke activiteiten ten behoeve van de politieke partij verricht. 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. Het begrip politiek-wetenschappelijk instituut is ongewijzigd ten opzichte van dit begrip in de Wfpp op grond waarvan het instituut van een politieke partij als neveninstelling dient te worden aangeduid. Volgens het tweede lid van dit artikel kan een politiek-wetenschappelijk instituut slechts door één politieke partij 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.

Artikel 4 (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. Vereist is dat de jongerenorganisatie een vereniging is die uitsluitend of als hoofdzaak heeft jongeren bij de politiek te betrekken (onderdeel a). De vereniging moet minimaal 100 jongerenleden hebben in de leeftijd tussen 14 en 27 jaar, die elk per jaar een bij ministeriële regeling vast te stellen contributie betalen (onderdeel b), en van het totale ledenbestand moet minimaal tweederde deel uit jongerenleden bestaan (onderdeel c). Verificatie vindt plaats in het kader van de jaarlijkse controle 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 artikel 13, eerste lid, over het lidmaatschap van een politieke partij.

Uit het tweede lid volgt dat een politieke jongerenorganisatie slechts door één politieke partij kan worden aangewezen en dat de jongerenorganisatie schriftelijk met de aanwijzing moet instemmen. Verder dient de Autoriteit schriftelijk in kennis te worden gesteld van de aanwijzing en van de instemming van de jongerenorganisatie met de aanwijzing.

Artikel 5 (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 politieke partij één instelling voor buitenlandse activiteiten als neveninstelling aanwijzen, indien die instelling een rechtspersoon is die uitsluitend of in hoofdzaak 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 politieke partij worden aangewezen en dient de betreffende instelling schriftelijk met de aanwijzing in te stemmen. De partij moet de Autoriteit schriftelijk in kennis stellen van deze aanwijzing en de instemming van de instelling met de aanwijzing.

Dit artikel is bij nota van wijziging toegevoegd aan de Wfpp,⁹¹ waarmee het budget van het MATRA Programma Politieke Partijen (MPPP) van het ministerie van Buitenlandse Zaken werd overgedragen naar de subsidieregeling voor politieke partijen (Wfpp) van het ministerie van BZK. Sinds de start van de subsidiëring van buitenlandse activiteiten van de internationale stichtingen van Nederlandse politieke partijen in 1990 is de subsidieregeling afwisselend uitgevoerd door het ministerie van BZK en het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij de geografische focus altijd heeft gelegen op (Zuid-)Oost-Europa in het kader van het Maatschappelijke Transformatie (Matra) programma en, sinds 2012, de Arabische regio in het kader van Matra-Zuid, het latere Shiraka-programma. Voor een nadere toelichting wordt verwen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting.

⁹¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 752, nr. 8, p. 4.

Artikelen 6 en 7 (Aanwijzing rechtspersoon als neveninstelling of lokale instelling)

In het wetsvoorstel wordt de reikwijdte van de voorschriften die voor politieke partijen gelden verbreed naar de door hen aangewezen neveninstellingen of lokale instellingen. 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 partij of – indien van toepassing – een op de kandidatenlijst van een politieke partij geplaatste kandidaat. Voor een toelichting op de verschillende organisaties die hieronder kunnen vallen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting en de toelichting bij de begripsbepalingen van neveninstelling en lokale instelling in artikel 1.

Indien er sprake is van een rechtspersoon als hiervoor bedoeld, dient een politieke partij volgens het eerste lid van dit artikel deze rechtspersoon als neveninstelling of lokale instelling aan te wijzen. Op grond van het tweede lid kan de rechtspersoon slechts door één politieke partij als neveninstelling worden aangewezen. De rechtspersoon dient schriftelijk met de aanwijzing in te stemmen. Verder bepaalt het tweede lid dat de politieke partij de Autoriteit schriftelijk in kennis moet stellen van de aanwijzing en van de instemming van de rechtspersoon met de aanwijzing. Volgens het derde 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 partij in de gelegenheid gehoord te worden over het voornemen de rechtspersoon als neveninstelling of lokale instelling aan te wijzen. De aanwijzing door de Autoriteit is een besluit dat voor bezwaar en beroep vatbaar is.

Artikel 8 (Lidmaatschap politieke alliantie)

Dit artikel ziet op politieke partijen die als organisatiestructuur een samenwerkingsverband van aangesloten decentrale politieke partijen of verenigingen kennen. De regeling is bedoeld voor een politieke partij die is ingericht als een koepelorganisatie waarvan andere politieke partijen of verenigingen lid zijn. Bepaald is dat de leden van de decentrale politieke partijen of vereniging aangemerkt kunnen worden als leden van de politieke alliantie, indien een decentrale politieke partij of politieke vereniging lid is van een politieke alliantie.

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 de openbare lichamen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. 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. TRANSPARANTIEREGELS INZAKE DE INTERNE ORGANISATIE VAN POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 10 (Openbaarmakingsplicht politieke partijen)

Dit artikel verplicht politieke partijen om transparant te zijn over de procedure voor de kandidaatstelling en de benoeming van uitvoerende en niet uitvoerende leden van het partijbestuur, van de neveninstellingen en van de overige organen in de partij en de rechtspersonen die volgens de statuten gelieerd zijn aan de partij. De transparantie-eisen gelden eveneens voor de voorwaarden die aan het lidmaatschap, de samenstelling en de benoeming van deze organen worden verbonden. Voorts is transparantie vereist van de samenstelling van de kieslijst voor verkiezingen voor de Eerste en Tweede Kamer en de volksvertegenwoordigende organen van decentrale besturen en van de procedure die is of wordt gehanteerd voor de samenstelling van die kieslijsten. Deze informatie moet voor derden in digitale vorm raadpleegbaar op de site van de politieke partij. Op de partij rust de verplichting die informatie actueel te houden.

Artikel 11 (Verbrede toepassing op politieke vereniging)

In dit artikel worden de transparantie-eisen uit artikel 10 van overeenkomstige toepassing verklaard op politieke verenigingen. Voor een nadere toelichting op deze verbrede toepassing, wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

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 het algemeen deel van de toelichting.

De bepalingen in dit hoofdstuk komen nagenoeg overeen met de bepalingen van paragraaf 2 van de Wfpp, met uitzondering van enkele wijzigingen zoals met betrekking tot verduidelijking van de termijn waarbinnen substantiële giften gemeld moeten worden, de indexering van het giftenmaximum en wijzigingen als gevolg van de introductie van onafhankelijk toezicht. Voor zover er sprake is van een wijziging ten opzichte van de Wfpp, wordt dit in de toelichting geëxpliciteerd.

Artikel 13 (Subsidievoorwaarden en subsidiabele activiteiten)

Het wetsvoorstel voorziet niet in een definitie van het begrip "subsidie". Hierin is reeds voorzien in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, dat subsidie definieert als de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Voor een toelichting op deze definitie wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 30 e.v.).

Dit artikel bepaalt de subsidievoorwaarden en benoemt de subsidiabele doelen. Het wetsvoorstel voorziet niet in een definitie van het begrip "subsidie". Hierin is reeds voorzien in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb, dat subsidie definieert als de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Eerste lid

Ingevolge het eerste lid verstrekt de Autoriteit na een daartoe strekkende aanvraag subsidie aan een politieke partij indien die partij op de peildatum beschikt over duizend leden die vergader- en stemrecht hebben in de politieke partij en elk per jaar minimaal een bij ministeriële regeling vast te stellen contributie betalen. Daarbij dient het lidmaatschap te blijken uit een uitdrukkelijke wilsverklaring van betrokkene.

Om voor subsidie in aanmerking te komen dient de politieke partij te beschikken over een minimaal aantal betalende leden. Deze eis is vanuit de Wet subsidiëring politieke partijen in de Wet financiering politieke partijen opgenomen vanuit de gedachte dat, om voor subsidie in aanmerking te komen, de politieke partij dient te beschikken over een minimaal aantal betalende leden. Daarbij werd ervan uitgegaan dat ten minste 1000 leden nodig zijn om een minimale partijorganisatie in stand te kunnen houden. In dit wetsvoorstel wordt hier geen verandering in aangebracht. 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 voor een belangrijk deel ook bedoeld voor de activiteiten van de partij als ledenorganisatie. Voor een nadere toelichting op de ledeneis wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Voor het lidmaatschap van een politieke partij wordt in dit wetsvoorstel uitgegaan van een volwaardig lidmaatschap en niet van een buitengewoon lidmaatschap. Een partijlid dient bepaalde zeggenschapsrechten te hebben. Deze rechten betreffen het hebben van een stem in de algemene ledenvergadering en het hebben van toegang tot deze vergadering om daar het stemrecht te kunnen uitoefenen. Een politieke partij behoudt echter de vrijheid om andere 'buitengewone' lidmaatschappen in te stellen. 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 ze tellen niet mee voor het vaststellen van de subsidieaanspraak. Zij kunnen slechts als leden in de zin van de Wpp 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 en bedraagt voor het lidmaatschap van een politieke partij € 12 en voor het lidmaatschap van een politieke jongerenorganisatie € 5. 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 zijn voldaan over 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. De peildatum voor het aantal leden is gesteld op 1 januari.

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. Uit het feit dat er contributie voor iemand is betaald of geboekt, kan niet per definitie worden afgeleid dat er sprake is van een echt lidmaatschap. Vereist is dat uit de betalingsopdracht van betrokkene de wil blijkt om lid te zijn. In de regel blijkt uit een betalingsafschrift voor de contributie voldoende duidelijk dat men instemt met het lidmaatschap van een vereniging zoals de politieke partij of de politieke jongerenorganisatie. Verificatie van het ledental en de contributiebetaling vindt, zoals hiervoor is aangegeven, plaats in het kader van de jaarlijkse controle van het financieel verslag. Aan de hand van het verslag van de accountant, die tevens de naleving van de opgegeven ledentallen dient vast te stellen, wordt nagegaan of aan bovenstaande voorwaarden is voldaan.

Tweede lid

Het tweede lid geeft een opsomming van de activiteiten waartoe de subsidie door de politieke partij kan worden aangewend. Voorzien is in een systematiek waarbij het subsidiebedrag door de partij naar eigen inzicht voor activiteiten kan worden aangewend. Voorwaarde hierbij is dat deze activiteiten deel uitmaken van de limitatieve opsomming. Deze 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. Het betreft de volgende activiteiten.

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. Het steunen van de ontwikkeling van politieke partijen in het buitenland draagt bij aan het internationale democratiseringsproces. Of politieke partijen de subsidie voor deze activiteiten aanwenden en zo ja, voor welke partijen en in welke landen, behoort volledig tot de beleidsvrijheid van de Nederlandse politieke partij.

Onderdeel d (Politiek-wetenschappelijke activiteiten)

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

Onderdeel e (Politieke participatie van jongeren)

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 4). Het bedrag dat aan de politieke jongerenorganisatie wordt toegekend, is een zogenaamd geormerkt bedrag. Dit bedrag mag dus door de partij niet aan andere activiteiten worden besteed dan aan activiteiten ter bevordering van de participatie van jongeren door de jongerenorganisatie. Indien de politieke partij wenst, kan zij natuurlijk ook nog een gedeelte van de subsidie besteden aan de bevordering van de politieke participatie van jongeren.

Onderdeel f (Werven 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 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 tijdens de 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, maar 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 om goede verkiezingscampagnes te kunnen voeren is van belang voor de democratie. Subsidiëring van verkiezingscampagnes draagt ertoe bij dat politieke partijen op effectieve en efficiënte wijze hun politieke standpunten en partijprogramma's kunnen presenteren.

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.

Derde en vierde lid

De subsidie wordt ingevolge het derde lid per kalenderjaar verstrekt. Een subsidiejaar valt daarmee samen met een begrotingsjaar. Dat de subsidie per kalenderjaar wordt bepaald, is het algemene uitgangspunt. In het geval dat een politieke partij slechts een gedeelte van het jaar zitting heeft in een vertegenwoordigd orgaan, wordt de subsidie ook gedeeltelijk verstrekt en berekend naar rato van het aantal maanden van het jaar dat de partij is vertegenwoordigd. Deze uitzonderingssituatie doet zich voor bij wijziging van de gerepresenteerde partijen als gevolg van verkiezingen.

Bij de toedeling van subsidie aan de politieke partijen is het aantal kamerzetels van een politieke partij een belangrijke verdeelmaatstaf. In de Wfpp kan het uitgangspunt, dat voor subsidietoekenning het zeteltal in de Tweede Kamer de grondslag vormt, worden herleid uit de definitie van 'kamerzetel' (artikel 1, onderdeel j, van de Wfpp). Het vierde lid komt in de plaats van deze definitie. Aanleiding daarvoor zijn vragen uit de praktijk om dit uitgangspunt in de wet te expliciteren zodat er meer duidelijkheid is over de grondslag voor de subsidietoekenning. Evenals in de Wfpp wordt ook in dit wetsvoorstel voorgesteld uit te gaan van de zetelverdeling in de Tweede Kamer als grondslag voor de toekenning van de subsidie. Overweging daarbij is dat de zetelverdeling in de Tweede Kamer als resultaat van directe verkiezingen het meest zuiver de politieke krachtsverhoudingen weergeeft tussen de partijen op nationaal niveau. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 14 (Subsidiebedragen)

Eerste lid

In het eerste lid wordt de maximale hoogte van de subsidie bepaald. Het maximumbedrag wordt slechts daadwerkelijk uitgekeerd voor zover daar uitgaven voor subsidiabele activiteiten in de zin van artikel 13 tegenover staan. Het maximumbedrag wordt berekend aan de hand van een aantal elementen en verdeelmaatstaven, waarbij de bestaande Wfpp-onderverdeling in een basisbedrag, bedrag per kamerzetel en een totaalbedrag voor de betalende leden met zeggenschapsrechten (eerste lid, onderdeel a) wordt gehandhaafd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Uitgangspunt is dat het aan de partijen zelf is om te bepalen voor welke (subsidiabele) activiteiten de aan toekomende subsidie wordt aangewend. Deze bestedingsvrijheid is begrensd ten aanzien van de subsidie voor het politiek-wetenschappelijk instituut (eerste lid, onderdeel b), de politieke jongerenorganisatie (eerste lid, onderdeel c) en de instelling voor buitenlandse activiteiten (eerste lid, onderdeel d). Dit gedeelte van de subsidie dient de politieke partij als geormerkt bedrag aan de genoemde neveninstellingen door te betalen.

Het eerste lid, onderdeel b, bevat de berekeningswijze van het subsidiebedrag ten behoeve van het politiek-wetenschappelijke instituut. Voor iedere politieke partij die een instituut heeft aangewezen geldt een basisbedrag en een bedrag voor iedere kamerzetel van de partij. Deze bedragen zijn zodanig vastgesteld dat dit voor geen van de politieke-wetenschappelijke instituten leidt tot een lager bedrag dan het huidige voor hen beschikbare maximumbedrag.

Het eerste lid, onderdeel c, betreft het subsidiebedrag ten behoeve van de politieke jongerenorganisatie. Dit bedrag wordt op dezelfde wijze verdeeld als die voor de landelijke partijen volgens een verdeelsleutel met een basisbedrag, een bedrag per kamerzetel (van de moederpartij) en een vast bedrag per lid. De verdeling tussen deze maatstaven voor de subsidie voor de politieke partijen zou in de situatie dat voor alle 150 Tweede Kamerzetels subsidie zou worden verstrekt als volgt zijn +/- 20% voor de basisbedragen, +/- 65% voor de kamerzetels en +/- 15%

voor de leden. Dat resulteert in de in artikel 14, eerste lid, onderdeel c, genoemde bedragen (basisbedrag, bedrag per kamerzetel en een vast bedrag per lid).

Het eerste lid, onderdeel d, bevat de berekeningswijze van het subsidiebedrag ten behoeve van de instelling voor buitenlandse activiteiten. Voor iedere politieke partij die een dergelijke heeft aangewezen geldt een basisbedrag en een bedrag voor iedere kamerzetel van de politieke partij. Een verandering ten opzichte van de verdeelsystematiek van het Matra Programma Politieke Parijs (MPPP) is dat de subsidie op basis van de verdeelsystematiek van het wetsvoorstel niet wordt 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.

Het algemene uitgangspunt dat de subsidie per kalenderjaar wordt verstrekt, geldt ook voor het subsidiedeel ten behoeve van bovengenoemde neveninstellingen. Het bedrag wordt per kalenderjaar bepaald en alleen toegekend indien een politieke partij de neveninstellingen op de peildatum heeft aangewezen.

Tweede lid

Het tweede lid noemt twee peilmomenten voor de toepassing van het eerste lid. Voor de vaststelling van het aantal kamerzetels wordt uitgegaan van het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing heeft behaald. Dit uitgangspunt vloeit voort uit het evaluatierapport van de commissie-Veling, die adviseerde om nieuwe politieke partijen geen subsidie te geven voordat is gebleken dat ze voldoende electorale steun hebben, in de vorm van ten minste één kamerzetel.⁹² 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.

En 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 artikel 21). Indien deze partij dan per die datum tevens een jongerenorganisatie aanwijst, is dat echter niet meer van invloed op de reeds per 1 januari vastgestelde bedragen per lid. Omdat dit anders een overschrijding van de maximumsubsidie zou meebrengen.

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 en wordt ook in de Wfpp gehanteerd.

Artikel 15 (Geormerkte subsidiebedragen)

Dit artikel regelt dat een politieke partij het daarvoor bedoelde deel van de subsidie doorbetaalt aan het politiek-wetenschappelijk instituut, de politieke jongerenorganisatie en de instelling voor buitenlandse activiteiten. 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 16 (Gezamenlijke kandidatenlijst)

⁹² Commissie-Veling, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), p. 44.

Dit artikel bevat een regeling voor de wijze van verdeling van de subsidie aan politieke partijen die met een gezamenlijke kandidatenlijst aan de verkiezingen hebben deelgenomen. Het betreft de situatie waarin twee of meer politieke partijen nog afzonderlijk bestaan, maar met één gezamenlijke kandidatenlijst aan de verkiezingen deelnemen. Opgemerkt daarbij zij dat artikel H 3, derde lid, van de Kieswet bij samenvoeging ook afkortingen van de geregistreerde aanduiding toelaat. In geval van een gezamenlijke kandidatenlijst komen de partijen niet (meer) in aanmerking voor volledige basisbedragen, maar worden de bedragen volgens het eerste lid verdeeld naar evenredigheid van de kamerzetels van de partijen. Voor de vaststelling van het aantal kamerzetels van de betrokken politieke partijen wordt uitgegaan van een verklaring van de betrokken politieke partijen. Als deze ontbreekt worden de basisbedragen verdeeld naar evenredigheid van het aantal betrokken partijen.

Het tweede lid ziet op de verdeling van het basisbedrag voor de aangewezen neveninstellingen (politiek-wetenschappelijk instituut en de instelling voor buitenlandse activiteiten) van de politieke partijen met een gezamenlijke kandidatenlijst. De regeling is in gelijk aan die in de Wfpp. Een aanpassing is dat ook de verdeling van het basisbedrag voor de aangewezen politieke jongerenorganisatie, die ten onrechte niet onder het bereik van dit artikel viel, aan het tweede lid is toegevoegd. Deze regeling is conform de voor de politiek-wetenschappelijke instituten en instellingen voor buitenlandse activiteiten.

Artikel 17 (Subsidieaanvraag)

Op de verstrekking van subsidie aan politieke partijen zijn de algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Met de artikelen 17 en 18 voorziet de wet nog in een aantal (aanvullende) bepalingen van procedurele aard.

Bij de introductie van een subsidieregeling voor politieke partijen is overwogen Afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing te verklaren aangezien deze betrekking heeft op per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen. Afdeling 4.2.8 is echter bedoeld voor en ook toegesneden op een subsidieverhouding waarbij het bestuursorgaan sterk betrokken is bij de subsidieontvanger en waarbij het tot op zekere hoogte ook invloed behoort te kunnen uitoefenen op het beleid van de subsidieontvanger. Zeker dit laatste is bij de subsidiëring van politieke partijen niet aan de orde. Om deze reden is de afdeling niet van toepassing verklaard, maar is er wel voor gekozen de systematiek zo mogelijk te volgen en enkele bruikbare bepalingen over te nemen. Zo wordt de subsidie per kalenderjaar verstrekt en dient een politieke partij de subsidie uiterlijk 1 november voorafgaand aan het jaar waar de subsidieaanvraag betrekking op heeft, aan te vragen bij de Autoriteit (eerste lid). Bij de aanvraag dienen de volgende stukken te worden meegezonden: een begroting, een activiteitenplan en een opgave van het aantal leden (tweede lid). Dit laatste geldt niet alleen voor de politieke partij zelf, maar ook voor de aan haar gelieerde politieke jongerenorganisatie. Bij ministeriële regeling kunnen eisen worden gesteld aan de inrichting van het activiteitenplan, de begroting en de opgave van de ledenaantallen (zesde lid).

De begroting dient in eerste instantie als instrument voor de Autoriteit om te beoordelen of, en zo ja in welke mate, de subsidie en – in het verlengde daarvan – voorschotten worden verleend. Als daar aanleiding voor is, kan de verleende subsidie lager uitkomen dan de aanvraag. Dit gebeurt wanneer de inschatting bestaat dat anders een deel van het voorschot moet worden teruggevorderd. Deze inschatting hangt onder meer af van de door de politieke partij bij de subsidieaanvraag ingediende stukken (activiteitenplan en begroting). Het is overigens niet zo dat van een eerder ingediende begroting niet meer kan worden afgeweken. Het activiteitenplan en de begroting dienen voldoende inzicht te bieden in de activiteiten die de politieke partij op het moment van indienen wenst te verrichten en in de kosten die hiermee gemoeid zijn. Dit is van belang voor wat betreft het verlenen van een voorschot aan de politieke partij. Nadat de partij de subsidieaanvraag heeft ingediend gaat de Autoriteit in beginsel over tot subsidieverlening.

Een besluit tot subsidieverlening houdt in dat men in beginsel aanspraak heeft op subsidie. De Autoriteit verleent de subsidie en het voorschot op de subsidie vóór 1 januari (vierde lid). De voorschotten bedragen 80% van de verleende subsidie (derde lid). De Autoriteit kan het voorschot op een lager percentage dan 80 vaststellen. In de regel gebeurt dat wanneer de inschatting bestaat, dat en (aanzienlijk) deel van het voorschot zal moeten worden teruggevorderd. Deze inschatting zal onder meer afhangen van de door de politieke partij bij de subsidieaanvraag ingediende stukken (activiteitenplan en begroting). Het besluit tot subsidie- en voorschotverlening is in de regel summier van inhoud (aan wie wordt subsidie verleend, hoe hoog is het bedrag en welk deel van het bedrag is geormerkt). Ingevolge de Awb worden in een beschikking tot

subsidieverlening immers zaken bepaald als de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend en de wijze waarop het bedrag wordt vastgesteld. Deze onderwerpen zijn ten aanzien van de subsidieverlening aan politieke partijen in de wet zelf geregeld, zodat de beschikking tot verlening niet veel meer zal behelzen dan een verwijzing naar de activiteiten, bedoeld in artikel 13, en een vermelding van het maximale subsidiebedrag. Om deze reden ligt het ook voor de hand om de subsidieverlening en de voorschotverlening te combineren. Indien de Autoriteit de subsidie of het voorschot op de subsidie niet vóór 1 januari kan verlenen, stelt het de politieke partij daarvan schriftelijk in kennis en noemt het een redelijke termijn waarbinnen de beschikking alsnog wordt genomen (vijfde lid).

Het zevende 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 18 (Subsidievaststelling)

Ook de wijze waarop de subsidie wordt vastgesteld, verandert met dit wetsvoorstel niet. De aanvraag tot vaststelling van de subsidie dient te worden ingediend vóór 1 juli van elk jaar en dient vergezeld te gaan van het financieel verslag en het activiteitenverslag (eerste lid). (artikel 36, onder h) bevat de eisen die worden gesteld aan het financieel verslag van een politieke partij waaraan subsidie is toegekend (zie toelichting aldaar).

De Autoriteit stelt de subsidie vóór 1 november vast (tweede lid). De termijn van vier maanden is nodig voor het voorbereiden en uitbrengen van een advies van de accountantsdienst en de daarop volgende eigenlijke besluitvorming. De Autoriteit kan indien noodzakelijk besluiten tot uitstel van het besluit tot vaststelling. Indien de subsidie niet vóór 1 november kan worden vastgesteld, stelt de Autoriteit de politieke partij daarvan schriftelijk in kennis en noemt het een redelijke termijn waarbinnen de beschikking alsnog wordt genomen (derde lid).

Indien een politieke partij te laat is met het indienen van de schriftelijke stukken voor de subsidievaststelling, kunnen en mogen de andere partijen daardoor niet worden benadeeld. Voor de definitieve vaststelling van de subsidiebedragen zijn de ledentallen van alle partijen benodigd (artikel 14, eerste lid). Deze dienen te zijn voorzien van een deugdelijke accountantscontrole (artikel 36, onder h). Indien op het moment van de subsidievaststelling een partij in gebreke is met de schriftelijke verantwoording, worden de subsidies vastgesteld op basis van de ledentallen van de partijen die hun ledentallen wel hebben verantwoord. Voor de in gebreke gebleven partij vervalt in dat geval de aanspraak op het op ledentallen gebaseerde subsidiedeel (vierde lid). Voor de overige partijen wordt in deze situatie de subsidie hoger, aangezien de beschikbare subsidie toekomt aan de partijen die juist en volledig hebben verantwoord.

Artikelen 19 en 20 (Toename en afname zetelaantal na verkiezingen)

Deze artikelen hebben betrekking op situaties waarbij zich als gevolg van verkiezingen voor de Tweede of Eerste Kamer wijzigingen voordoen in de verdeling van het zetelaantal. Artikel 19 ziet op de situatie dat het aantal kamerzetels van een partij als gevolg van de verkiezing toeneemt en artikel 20 betreft de situatie dat een politieke partij haar zetels geheel of ten dele verliest.

Bij de evaluatie van de Wfpp adviseerde de commissie-Veling de aanpassing van de subsidie na verkiezingen stapsgewijs te realiseren, om de negatieve effecten van de schommelingen in de hoogte van de subsidie als gevolg van sterk fluctuerende verkiezingsuitslagen enigszins te dempen.⁹³ Doordat de subsidie op de eerste dag van de vierde maand na de verkiezing volledig werd aangepast aan de nieuwe zetelverdeling, hadden politieke partijen slechts enkele maanden de tijd om hun organisatie aan de nieuwe financiële situatie aan te passen. De regering nam de

⁹³ Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen*, Den Haag 2010, p. 46.

aanbeveling van de commissie-Veling over om de aanpassing van de subsidieverdeling in één jaar tijd stapsgewijs te wijzigen: 25% na drie maanden, 50% na zes maanden, 75% na negen maanden en 100% een jaar na de verkiezingen. Dit uitgangspunt komt tot uitdrukking in de artikelen 19 en 10.

Het eerste lid bepaalt dat indien een verkiezing van de Eerste of Tweede Kamer voor een politieke partij leidt tot een toename (artikel 19) of afname (artikel 20) van het aantal kamerzetels waarop de subsidie is gebaseerd, past de Autoriteit de subsidie die aan de politieke partij is verleend gedurende één kalenderjaar ambtshalve aan op de eerste dag van ieder kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin de stemming plaatsvond.

Volgens het tweede lid bedraagt de aanpassing van de subsidie elk kwartaal een vierde deel van het verschil tussen de subsidie die aan een politieke partij is verleend op basis van het oude aantal kamerzetels en de subsidie gebaseerd op het nieuwe aantal kamerzetels.

Het uitgangspunt betreffende de aanpassing van subsidie na verkiezingen geldt ook voor partijen die zetels hebben gewonnen, die zetels hebben verloren en voor partijen die bij een verkiezing al hun zetels kwijt zijn geraakt. Partijen die voor het eerst in één van de Kamers der Staten-Generaal worden verkozen worden uitgezonderd van deze regel. Zij blijven met terugwerkende kracht subsidie ontvangen vanaf de eerste dag van de derde maand voorafgaand aan de verkiezing (zie artikel 21).

Artikel 21 (Subsidie nieuwe politieke partij)

In dit artikel is voorzien in de situatie dat een politieke partij nieuw in de Staten-Generaal wordt verkozen. In dat geval geldt volgens het eerste lid voor deze partij niet een heel kalenderjaar als subsidiejaar. Bepaald is dat de subsidie dan aanvangt met ingang van de eerste dag van de vierde kalendermaand, voorafgaand aan de maand waarin de verkiezing plaatsvond. Voor (de hoogte van) de subsidie moet beoordeeld worden of aan de vereisten is voldaan, zoals het ledental van de partij. De subsidie wordt vervolgens naar evenredigheid over de rest van het jaar toegekend. Voor de betreffende politieke partij geldt de eerste dag van de kalendermaand na de maand van de verkiezing als peildatum.

Volgens het tweede lid dient een politieke partij de aanvraag tot verlening van de subsidie en een voorschot op deze subsidie zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier maanden na de genoemde peildatum in te dienen. Artikel 17, dat betrekking heeft op de subsidieaanvraag, is van toepassing met dien verstande dat de Autoriteit de subsidie en het voorschot daarop binnen twee maanden na ontvangst van de aanvraag.

Indien deze partij dan per die datum tevens een jongerenorganisatie aanwijst, is dat echter niet meer van invloed op de reeds op basis van de datum 1 januari vastgestelde bedragen per lid en per kamerzetel. Dat betekent dat in dat geval, ingevolge de subsidie voor de nieuwe jongerenorganisatie, het subsidiebudget overschreden zou worden. Daarom bepaalt het derde lid dat bij de toekenning van subsidie op grond van dit artikel de berekende bedragen op grond van artikel 14 ongewijzigd blijven.

Tot slot geldt volgens het vierde lid ten aanzien van de subsidie dat deze aangewend kan worden voor uitgaven voor subsidiabele activiteiten gedurende de zes maanden voorafgaand aan de maand van de verkiezingen. Aldus kan de subsidie door de nieuwe politieke partij ook worden aangewend voor campagneactiviteiten gedurende de verkiezingsperiode.

Artikel 22 (Fusie politieke partijen)

Dit artikel voorziet in een regeling voor de omstandigheid dat partijen in de Tweede Kamer of Eerste Kamer die subsidie ontvangen tussentijds tot fusie besluiten. Het artikel bepaalt de nieuwe partij die het resultaat is van die fusie wordt aangemerkt als een politieke partij in de zin van artikel 1. Aan de nieuwe partij wordt in dat geval één basisbedrag toegekend. De wijziging van de subsidie gaat in met ingang van het volgende kalenderjaar. 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 er 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.

Artikel 23 (Overzicht verstrekte subsidies)

Dit artikel bepaalt dat de Autoriteit jaarlijks aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer een overzicht moet zenden van de subsidies die aan de politieke partijen zijn verstrekt en dat een verslag als bedoeld in artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht achterwege kan blijven. In verband met deze informatieverstrekking aan de Staten-Generaal kan de toepassing van de genoemde evaluatiebepaling in de Awb achterwege blijven.

HOOFDSTUK 4. SUBSIDIEREGELS VOOR DECENTRALE POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 24 (Toepassingsbereik hoofdstuk 4)

Dit artikel regelt het toepassingsbereik van de bepalingen in hoofdstuk 4, dat betrekking heeft op de subsidiëring van decentrale politieke partijen. Artikel 1 benoemt de categorieën van partijen die hieronder vallen. Dat zijn provinciale politieke partijen, gemeentelijke politieke partijen, Caribische politieke partijen en waterschapspartijen. Daarnaast volgt uit artikel X de gelijkstelling van een afdeling aan een decentrale politieke partij. Dat betekent dat afdelingen van politieke partijen of politieke verenigingen op gelijke wijze aanspraak hebben op subsidie en de verplichtingen hebben die aan decentrale politieke partijen worden gesteld. 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 25 (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. Artikel 13, tweede lid, geeft een opsomming van de activiteiten waartoe de subsidie door politieke partijen kan worden aangewend. Voorzien is in een systematiek waarbij het subsidiebedrag door de politieke partij naar eigen inzicht voor activiteiten kan worden aangewend. In artikel 13, tweede lid, worden de volgende activiteiten genoemd:

- a. politieke vormings- en scholingsactiviteiten;
- b. informatievoorziening;
- c. het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland en het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van die partijen;
- d. politiek-wetenschappelijke activiteiten;
- e. activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren;
- f. het werven van leden;
- g. het betrekken van niet-leden bij activiteiten van de politieke partij;
- h. werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers;
- i. activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.

De genoemde activiteiten zijn zo breed en divers geformuleerd dat in beginsel alle reguliere partijactiviteiten voor subsidie in aanmerking komen. Voor een nadere toelichting, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 13, tweede lid.

Artikel 26 (Grondslag nadere regeling subsidie)

In artikel 4:23 van de Awb is bepaald dat voor de verstrekking van subsidies in beginsel een wettelijke grondslag is vereist. Hierin voorziet dit artikel. 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 in een ministeriële regeling worden vastgelegd. 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 subsidie-ontvanger. 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 er volgens het tweede lid voor de verschillende 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.

Artikel 27 (Subsidieverstrekking aan afdeling)

In artikel 1 is een afdeling gedefinieerd een orgaan zonder rechtspersoonlijkheid dat blijkens de

statuten van een politieke partij of politieke vereniging aan deze partij of vereniging is gelieerd en waarvan een aanduiding van de partij of vereniging of een afkorting daarvan boven een lijst 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. Hoewel zij feitelijk zelfstandig kunnen opereren – en bijvoorbeeld op een eigen rekening giften ontvangen – zijn afdelingen geen rechtssubjecten en hebben daarom geen zelfstandige vermogensrechtelijke positie, maar vallen zij juridisch onder de rechtspersoon van de politieke partij of politieke vereniging. De bestuurders van een afdeling kan door de partij of vereniging echter wel volmacht worden verleend om de partij of vereniging (beperkt) te kunnen vertegenwoordigen. Zo kan het afdelingsbestuur in staat worden gesteld om, bijvoorbeeld, een huurovereenkomst aan te gaan voor de huur van een ruimte waarin de afdelingsvergaderingen worden gehouden of om campagne- of andere activiteiten te organiseren.

Voor zover een afdeling niet over een eigen bankrekening beschikt, dient de Autoriteit volgens het eerste lid het subsidiebedrag te verstrekken aan de politieke partij of vereniging waarvan de afdeling onderdeel is. In dat geval dient de partij of vereniging volgens het tweede lid 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. Omdat de afdeling geen rechtspersoonlijkheid bezit en als onderdeel van de rechtspersoon vermogensrechtelijk ook niet aansprakelijk gesteld kan worden, bepaalt het derde lid dat de politieke partij of vereniging aansprakelijk is voor zover te veel ontvangen subsidie door de afdeling niet wordt terugbetaald.

HOOFDSTUK 5. REGELS INZAKE DE FINANCIËN VAN LANDELIJKE POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 28 (Toepassingsbereik hoofdstuk 5)

Dit artikel beperkt de toepassing van hoofdstuk 5 inzake de regels inzake de financiën van politieke partijen tot landelijke politieke partijen. 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 toelichting.

§ 1. Voorschriften inzake de administratie en de registratie van bijdragen en schulden

Artikelen 29 en 30 (Financiële administratie en registratie bijdragen en schulden)

Artikel 29

Het eerste lid van artikel 20 bepaalt dat een politieke partij een zodanige administratie moet voeren dat deze een betrouwbaar beeldt 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 administratie is de grondslag van het financieel verslag dat door de politieke partij aan de Autoriteit wordt gezonden. In de administratie worden gegevens opgenomen over de ontvangen subsidies (onderdeel a), de ontvangen bijdragen (onderdeel b), de overige inkomsten (onderdeel c) alsmede gegevens over de vermogenspositie (onderdeel d) en de schulden van de politieke partij (onderdeel e). Het tweede lid bevat een verplichting voor politieke partijen tot het bewaren van de administratie en de daartoe behorende bescheiden gedurende zeven jaar.

Artikel 30, eerste lid

Dit artikel bepaalt welke gegevens een politieke partij over de ontvangen bijdragen en schulden moet registreren en de uitzonderingen daarop. Van de ontvangen bijdragen (die niet achterwege kunnen blijven, zie de uitzonderingen in het tweede lid) registreert de partij de naam en het adres van de donateur, het bedrag of de waarde van de bijdrage en de datum van de bijdrage. Voor bijdragen van natuurlijke personen is van belang dat er in beginsel geen onderscheid wordt gemaakt. Alle natuurlijke personen worden gelijk behandeld. Dat betekent dat bijdragen van leden van een partij niet anders worden 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.

Het registreren van een bijdrage in natura verloopt uit de aard der zaak op een andere manier dan van een geldelijke bijdrage, omdat eerst de waarde moet worden bepaald. De bijdragen in natura moeten als volgt worden geregistreerd: vermelding van de zaak of dienst die is geleverd met daarbij de waarde die daaraan in het economisch verkeer wordt toegekend, minus de waarde van de tegenprestatie. Het overzicht wordt gecontroleerd door een accountant en voorzien van een accountantsverklaring. Daarmee wordt ook inzicht gegeven in de juistheid van de waardering van bijdragen in natura.

Bij de evaluatie van de Wfpp constateerde de commissie-Veling dat er onvoldoende transparantie was over de giften van rechtspersonen, omdat niet altijd duidelijk was wie 'schuilgaat' achter een dergelijke gift.⁹⁴ Daarom adviseerde de commissie om de regeling voor giften 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. Indien de donateur een rechtspersoon is, vereist het tweede lid dat de politieke partij tevens de naam en het adres van de uiteindelijk belanghebbende registreert, zodat er meer inzicht kan worden verschaft over wie de natuurlijke personen achter de donerende rechtspersonen zijn.

Voor de invulling van het begrip 'uiteindelijk belanghebbende' 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 giften 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 gift 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 categorieën natuurlijke personen worden aangewezen die in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende als bedoeld in artikel 10a, eerste lid.

Uit artikel 30 van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn⁹⁵ volgt dat Nederland en andere lidstaten van de Europese Unie – ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en financieren van terrorisme - dienen te beschikken over een openbaar register met informatie over de uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten. Dit is omgezet in artikel 15a van de Handelsregisterwet 2007. Op basis van dit artikel moeten in Nederland opgerichte vennootschappen en bepaalde andere juridische entiteiten sinds 27 september 2020 informatie⁹⁶ over hun uiteindelijk belanghebbenden registeren in het Handelsregister. In het Handelsregister is derhalve al openbare informatie beschikbaar over de uiteindelijk belanghebbenden van rechtspersonen en andere juridische entiteiten, die politieke partijen kunnen ten behoeve van de registratieplicht op grond van dit artikel kunnen benutten.

Artikel 30, tweede lid

Het tweede lid bevat uitzonderingen op de in het eerste lid genoemde registratieplicht. Daaruit volgt dat de registratie achterwege kan blijven van bijdragen van € 250 of minder (onderdeel a) en bijdragen van een neveninstelling (onderdeel b) of een afdeling (onderdeel d) van de politieke partij.

De toegestane norm voor anonieme giften, en daarmee ook de drempel het registreren van ontvangen bijdragen, is bij een amendement op de Evaluatiewet Wfpp verlaagd van € 1000 naar €

⁹⁴ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag 2016), pagina 52.

⁹⁵ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de 13/36/EU (*PbEU* 2018, L 156/43).

⁹⁶ Artikel 15a, tweede en derde lid, van de Handelsregisterwet 2007.

250.⁹⁷ Volgens de indiener is de financiering van politieke partijen met belastinggeld verdedigbaar met het argument dat partijen mee moeten kunnen doen aan verkiezingen, zonder dat zij afhankelijk zijn of worden van bedrijven of particulieren die met giften politieke invloed en macht kopen. Voor politieke partijen moeten dan wél normen worden gesteld om die onafhankelijkheid en de transparantie te waarborgen en het vertrouwen in de politiek en verkiezingen te vergroten. Door de strengere regels rondom openbaarmaking is het voorstelbaar dat donateurs deze regels willen omzeilen om openbaarmaking te voorkomen. Het is echter dan nog steeds mogelijk substantiële giften te doneren, zij het anoniem. Dit zou het uitgangspunt van de wet en de openbaarheid rondom giften en eventuele beïnvloeding ondermijnen. Door het maximumbedrag voor anonieme giften te maximeren op € 250 euro wordt dat risico geminimaliseerd. Daarbij heeft de indiener willen voorkomen dat voor elke kleine gift openbaarmaking vereist is, vanwege de onevenredige administratieve lasten die dat met zich meebrengt. Door anonieme giften niet in het geheel te verbieden maar de norm te stellen op € 250 euro wordt volgens de indiener aan dat principe recht gedaan.⁹⁸

Bijdragen van € 250 of minder behoeven dus niet in de administratie te worden opgenomen. Daarbij moet worden onderkend dat dit, ondanks de verlaging van de drempel, nog steeds de mogelijkheid biedt om de registratieplicht te ontduiken. Door een bijdrage te splitsen in meerdere kleine bedragen, zouden deze beneden de ondergrens blijven. Dit wetsvoorstel beoogt echter een balans te vinden tussen een sluitend stelsel enerzijds en het voorkomen van overregulering anderzijds. De administratieve plichten voor politieke partijen dienen, zoals ook door de indiener van het voorgenoemde is aangegeven, in verhouding te staan tot het doel van de wet.

Volgens het tweede lid kan van (onderlinge) bijdragen tussen neveninstellingen en afdelingen van politieke partijen eveneens registratie achterwege blijven. Aangezien dit wetsvoorstel zich ook op afdelingen van politieke partijen richt en er een verbrede toepassing van de wet op neveninstellingen geldt, waardoor beide ook aan de regels inzake de transparantie en de beperking van bijdragen moeten voldoen, is het niet nodig om de financiële relaties tussen een neveninstelling of een afdeling en een politieke partij te openbaren. Deze uitzondering is geregeld in het tweede lid, onderdelen c en d. Van belang hierbij is dat een afdeling van een politieke partij, gelet op de begripsbepaling in artikel 1 alleen aan de verplichtingen van de wet hoeft te voldoen als zij ten minste een zetel heeft in de decentrale politiek. Zo niet, dan valt een afdeling niet onder de wettelijke definitie van een afdeling van een politieke partij, en is zij ook niet verplicht om te voldoen aan de regels inzake de administratie en de openbaarmaking van bijdragen. Indien vanuit de afdelingen gelden of middelen worden overgedragen aan de landelijke partijorganisaties of instellingen daarvan, worden deze wel aangemerkt als bijdragen aan de partij respectievelijk aan de instelling. Voor deze (onderlinge) bijdragen gelden wel de regels inzake de registratie, administratie en openbaarmaking.

Artikel 30, derde lid

Mogelijke belangenrelaties behoeven echter niet uitsluitend te bestaan uit ontvangen bijdragen. Een belangenrelatie kan ook bestaan indien een politieke partij schulden heeft. In de financiële administratie dienen daarom tevens de gegevens te worden geregistreerd over de schulden. Daartoe bepaalt het derde lid dat een politieke partij van de schulden van een politieke partij moet registeren: 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, volgt uit artikel 1. Een schuld betreft een openstaande schuld van € 25.000 of meer op de peildatum waar het overzicht betrekking op heeft, met uitzondering van schulden bij de rijksoverheid en schulden die korter dan 14 dagen openstaan. Zie ook de toelichting op dat artikel.

Artikel 30, vierde lid

Dit artikellid biedt grondslag voor het vaststellen van nadere regels over de registratie van ontvangen bijdragen en schulden. Deze grondslag beperkt zich ten opzichte van de Wfpp niet langer tot de op grond van het derde lid te registreren gegevens (over ontvangen bijdragen) maar geldt nu ook voor de op grond van het eerste lid te registreren gegevens (over schulden).

⁹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 61.

⁹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 61.

Artikel 31 (Gegevensoverzicht bijdragen stichting of vereniging)

Dit artikel betreft een amendement op de Evaluatiewet Wfpp en regelt dat transparant moet zijn hoe stichtingen en verenigingen, die geen neveninstellingen zijn, zelf aan hun geld komen.⁹⁹ Op deze wijze wordt voorkomen dat door middel van bijvoorbeeld stichtingen of verenigingen die voorgestelde regel van transparantie wordt omzeild.

Daartoe bepaalt het eerste lid dat politieke partijen bij het ontvangen van giften van stichtingen of verenigingen bepaalde gegevens moeten vragen, indien een bijdrage van een geveer per jaar in totaal meer dan € 1.000 bedraagt. Het betreft gegevens die genoemd zijn in artikel 21, eerste lid, onder a tot en met c en omvatten de naam en het adres van de geveer, de hoogte van het bedrag of de waarde van de bijdrage en de datum van de ontvangst van de bijdrage.

Bij gebreke van een overzicht van de gegevens die politieke partijen moeten vragen, dient de politieke partij het gedeelte van de geldelijke bijdrage of de bijdrage in natura dat het bedrag van € 1.000 te boven gaat, zo snel mogelijk terug te geven aan de donateur. Indien teruggave niet mogelijk is, dient dat gedeelte door de politieke partij te worden overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit, dan wel dient de bijdrage in natura te worden vernietigd. Bij dit tweede lid is aangesloten bij de bestaande werkwijze voor het ontvangen van anonieme giften die de drempelwaarde overstijgen (zie ook artikel 33).

Artikel 32 (Bijdrage in natura)

Volgens artikel 1, onderdeel X, van dit wetsvoorstel is een bijdrage in natura een zaak of dienst, op verzoek van een politieke partij aan haar geleverd dan wel door deze aanvaard, waar geen of geen evenredige tegenprestatie tegenover staat. Dit artikel geeft een nadere invulling van het begrip bijdrage in natura en moet worden gezien in samenhang met artikel 1 (zie ook de toelichting op dit artikel). Het eerste lid regelt hoe de waarde van een bijdrage in natura wordt bepaald en het tweede lid formuleert uitzonderingen daarop.

Eerste lid

Bijdragen in natura zijn diensten in de zin van het verrichten van arbeid of werkzaamheden, maar ook het ter beschikking stellen van roerende (kantoorgoederen) of onroerende goederen (zaal), op verzoek van een politieke partij aan haar geleverd dan wel door deze aanvaard, zonder dat daar een evenredige tegenprestatie (in de vorm van geld of anderszins) tegenover staat. Andere voorbeelden van bijdragen in natura die bij politieke partijen mogelijk aan de orde kunnen komen zijn het gratis of zonder evenredige tegenprestatie vervoeren van personen, verzorgen van catering van partijbijeenkomsten, rondbrengen van informatiemateriaal, leveren van kantoorgoederen, zoals meubilair of computer- en communicatieapparatuur, ter beschikking stellen van advertentieruimte, ter beschikking stellen van drukwerk en ter beschikking stellen van materiaal ten behoeve van verkiezingscampagnes. Voor bijdragen in natura gelden de drempelbedragen voor registratie en openbaarmaking zoals opgenomen in dit wetsvoorstel (zie artikel 21). Bijdragen in natura van € 250 of minder hoeven dus niet te worden geregistreerd. Dit betekent dat kleinschalige activiteiten – zoals het beplakken van borden met verkiezingsaffiches of het rondbrengen van folders – van vrijwilligers die wel betrokken zijn bij een politieke partij, maar niet via een lidmaatschap, over het algemeen niet geregistreerd hoeven te worden.

Een positief getoonzet artikel is geen bijdrage in natura. Het moet gaan om een dienst waar geen evenredige tegenprestatie tegenover staat. De dienst moet in geld waardeerbaar zijn; de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer moet immers worden vastgesteld. Het lijkt geen twijfel dat een politieke partij voordeel kan hebben van een positief getoonzet artikel, alleen is dit voordeel niet in geld waardeerbaar. Een publiekscampagne van een maatschappelijke organisatie is geen bijdrage in natura, omdat het geen zaak of dienst is die direct in het voordeel is van een politieke partij, maar eerst en vooral in het voordeel is van die maatschappelijke organisatie zelf. Ook hierbij is het tevens niet mogelijk om de bijdrage, voor zover daar dus al sprake van is, in geld te waarderen.

Van een bijdrage in natura aan een politieke partij is sprake als de partij de bijdrage heeft aanvaard, de bijdrage op verzoek van de partij is geschied of als de partij ermee heeft ingestemd

⁹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 56.

dat de bijdrage wordt gedaan. Over veel bijdragen in natura zal geen discussie bestaan. Reeds door het daadwerkelijk gebruik maken bijvoorbeeld van vergaderruimte of advertentieruimte die gratis ter beschikking is gesteld of van campagnemateriaal dat gratis is gedrukt, is de instemming een gegeven en is sprake van een bijdrage in natura. Dit geldt ook voor gratis goederen die door de partij worden aangenomen. Indien activiteiten of werkzaamheden worden verricht ten bate van een partij zonder dat de partij daarmee instemt, worden deze niet als bijdrage aan de partij aangemerkt. Een andere benadering zou politieke partijen in een onmogelijke positie brengen en zou ertoe leiden dat ook ongewilde activiteiten ten voordele van een partij onder de registratieverplichting zouden vallen. De partij moet er dan wel direct en expliciet afstand van nemen.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat niet als bijdragen in natura worden aangemerkt bijdragen bestaande uit persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de politieke partij. 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. Deze werkzaamheden dienen strikt genomen te worden aangemerkt als dienstverlening en daarmee als bijdrage in natura. De politieke partij kan deze bijdragen desondanks 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, dienen deze wel als bijdrage in natura te worden aangemerkt. Indien er sprake is van het beschikbaar stellen van goederen, gratis of tegen gereduceerd tarief, dan is dit niet aan te merken als arbeid of activiteit en valt dit ook niet onder de uitzonderingsbepaling.

Derde lid

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 33 (Anonieme bijdrage)

Dit artikel ziet op anonieme bijdragen, waarvan de gegevens omtrent de gever niet bekend zijn. Als voorbeelden hiervan zou onder meer kunnen worden gedacht aan het ter beschikking stellen van vergader- of congresruimte, advertentieruimte, het vervoeren van personen of het verzorgen van catering. Ook levering van kantoorgoederen, zoals meubilair of computer- en communicatieapparatuur, zou hieronder kunnen worden geschaard.

Indien een politieke partij een anonieme geldelijke bijdrage of bijdrage in natura van meer dan € 250 ontvangen, dient op grond van het eerste lid het gedeelte van de geldelijke bijdrage of de tegenwaarde van de bijdrage in natura dat het bedrag van € 250 te boven gaat te worden overgemaakt de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit, dan wel dient de bijdrage in natura te worden vernietigd door de politieke partij. Het tweede lid bepaalt dat de overgemaakte bijdrage aan de Staat toekomt.

§ 2. Voorschriften inzake de openbaarmaking en subsidieverantwoording

Artikel 34 (Aanlevering financieel verslag en overige stukken)

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat een politieke partij vóór 1 juli van elk kalenderjaar een financieel verslag moet zenden aan de Autoriteit. Het financieel verslag vormt de cruciale gegevensvertrekking aan de Autoriteit. Het verslag is gestoeld op de financiële administratie en betreft in wezen een weergave van die administratie. Dit verslag bevat een weergave van de in de administratie opgenomen financiële gegevens. Het gaat daarbij om de ontvangen subsidies, de ontvangen bijdragen, de overige inkomsten, de vermogenspositie en de schulden van de politieke partij (artikel 29). Bijdragen (ook in natura) van € 250 of minder en bijdragen van neveninstellingen en afdelingen van politieke partijen hoeven niet te worden geregistreerd en hoeven dus ook niet in de administratie en in het financieel verslag opgenomen te worden, Het financieel verslag dient op

grond van artikel 36 (over de verantwoording van de subsidie) volgens de normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd, een rekening van de kosten en opbrengsten met de bijbehorende toelichting te bevatten, van belang zijnde voor de vaststelling van de subsidie. Tevens dient het financieel verslag een opgave te bevatten 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. Ook dient het verslag vergezeld te gaan van een activiteitenverslag.

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 € 1.000 of meer die de partij in dat kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen (eerste lid, onderdeel b), met daarbij de (op grond van artikel 30, eerste lid) geregistreerde gegevens, te weten de naam en de woonplaats van de gever, het bedrag of de waarde van de bijdrage en de datum van de bijdrage. Indien de gever geen natuurlijke persoon dient tevens de naam en het adres van de uiteindelijk belanghebbende geregistreerd te worden. Naast dit overzicht van ontvangen bijdragen dient ook een overzicht te worden verstrekt van de in artikel 31, 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 (eerste lid, onderdeel b). Verder dient een overzicht te worden bijgevoegd van de schulden, met daarbij de (op grond van artikel 30, derde lid) geregistreerde gegevens, te weten de naam en de woonplaats van de crediteur onderscheidenlijk geldverstrekker en, indien van toepassing, de gegevens van de instelling, en de hoogte van de schuld (eerste lid, onderdeel c). Ten slotte dient een schriftelijke verklaring van de accountant te worden bijgevoegd omtrent de getrouwheid van het financieel verslag en de hierboven genoemde overzichten (eerste lid, onderdeel d).

Tweede lid en derde lid

Zoals uit het eerste lid, onderdeel d, blijkt, dient de verslaglegging van een politieke partij door de accountant te worden gecontroleerd en voorzien te worden van een accountantsverklaring. Daarmee wordt ook inzicht gegeven in de juistheid van de waardering van de ontvangen bijdragen en schulden. Daartoe bepaalt het tweede lid dat de politieke partij de 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 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.

Vierde lid en zesde lid

Het vierde lid regelt dat de Autoriteit in het kader van het vergroten van de transparantie naast de verplichting tot openbaarmaking van het financieel verslag en de in dat artikel genoemde overzichten van politieke partijen op grond van vierde lid tevens zorg draagt voor het openbaar maken van een aanvraag tot vaststelling van de subsidie, bedoeld in artikel 18, eerste lid, en het activiteitenverslag. De Autoriteit maakt deze documenten uiterlijk 1 november openbaar. Zolang de Autoriteit deze documenten niet openbaar heeft gemaakt, is op grond van het zesde lid de Wet open overheid niet van toepassing.

Vijfde lid

Dit artikellid 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 gift 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 van tevoren 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.

Dit artikel richt zich ook op politieke partijen in de zin van deze wet die geen subsidie ontvangen. Overweging daarbij is dat voor alle politieke partijen, die onder de reikwijdte van de wet vallen, 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.

Artikel 35 (Meldplicht substantiële bijdragen)

Artikel 34 van de Wfpp bepaalt welke gegevens een politieke partij voor 1 juli van elk kalenderjaar aan de Autoriteit moet verstrekken. Dit artikel bevat in aanvulling op het bepaalde in artikel 25 een verplichting voor politieke partijen tot het melden van giften van in totaal € 10.000 per donateur per jaar aan de Autoriteit binnen drie werkdagen na ontvangst van de bijdragen (eerste lid). Evenals bij de drempel voor openbaarmaking van € 1.000 gaat het niet uitsluitend om enkelvoudige giften vanaf dit bedrag, maar om het cumulatieve bedrag per jaar. Indien een politieke partij bijvoorbeeld in een kalenderjaar van dezelfde donateur tien giften van € 1.500 euro ontvangt, treedt de meldplicht in werking op het moment dat het bedrag van € 10.000 wordt bereikt. Hiermee wordt voorkomen dat de meldplicht kan worden ontweken door een gift op te splitsen in meerdere afzonderlijke giften.

Volgens het tweede lid dient een politieke partij uiterlijk veertien dagen na ontvangst van de genoemde bijdragen een overzicht daarvan te zenden aan de Autoriteit, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 30, eerste lid, zijn geregistreerd. En voor zover van toepassing dient ook een overzicht te worden gezonden van de in het eerste lid genoemde bijdragen die op grond van artikel 31, eerste lid, zijn verkregen. Het vierde lid biedt grondslag voor de vaststelling van een model hiervoor bij ministeriële regeling.

Het derde lid verklaart artikel 34, vijfde en zesde lid, van overeenkomstige toepassing op de voorgestelde meldplicht van substantiële giften. Volgens het vierde lid kan bij ministeriële regeling voor de overzichten, genoemd in het tweede lid, een model worden vastgesteld.

Artikel 36 (Verantwoording subsidie)

Deze bepaling ziet op de verslaglegging van een politieke partij die van de Autoriteit subsidie heeft ontvangen. In dat geval dient de financiële administratie 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 (onderdelen a en b). Met het oog op de subsidieverantwoording bevat het financieel verslag tevens een rekening van de kosten en opbrengsten met een bijbehorende toelichting (onderdeel c). 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 (onderdeel d). Het financieel verslag dient vergezeld te gaan van een activiteitenverslag (onderdeel e). De accountant onderzoekt of het activiteitenverslag met het financieel verslag verenigbaar is (onderdeel f), of de subsidie rechtmatig is besteed (onderdeel g) en hij onderzoekt de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen en de juistheid van opgegeven ledentallen (onderdeel h).

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 37 (Eisen verslaglegging en onderzoek accountant en Algemene Rekenkamer)

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 van de aangewezen politieke jongerenorganisatie en aan de in de overzichten van ontvangen bijdragen en schulden. Daarnaast biedt het tweede lid 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.

Ingevolge het derde en vierde lid dient een politieke partij alsmede de accountant van deze partij mee te werken aan onderzoeken die worden ingesteld door de accountant of accountantsdienst die door de Autoriteit is aangewezen. Op grond van het vijfde 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.

§ 3. Voorschriften inzake de beperking van bijdragen

Artikel 38 (Maximering gecombineerde bijdragen)

Dit artikel betreft een amendement¹⁰⁰ op de Evaluatiewet Wfpp en introduceert een cumulatief giftenmaximum dat de Wfpp tot 2023 niet kende. Het ontbreken van enig maximum legitimeert volgens de indieners van het amendement een situatie waarin een politieke partij, via een rechtstreekse gift of via haar neveninstellingen of kandidaten, een substantieel deel van haar inkomen zou verkrijgen van één geveer. Dat leidt volgens hen op zijn minst tot de schijn van belangenverstrengeling. Daarnaast doet het afbreuk aan het beginsel van gelijke kansen. Voor een nadere toelichting op het giftenmaximum, wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Eerste tot en met derde lid

Het eerste lid stelt een maximumbedrag van € 100.000 aan het totaal van bijdragen, geldelijk of in natura, die een politieke partij, haar neveninstellingen of kandidaten, geplaatst op de kandidatenlijst van de partij, alleen of gezamenlijk van een donateur in een kalenderjaar mag ontvangen. Een uitzondering hierop geldt voor de onderlinge bijdragen tussen een politieke partij, haar neveninstellingen of kandidaten die geplaatst zijn op de kandidatenlijst van de partij.

Indien een politieke partij meer dan dit maximumbedrag ontvangt, dient zij er zorg voor te dragen dat het gedeelte dat het bedrag of de tegenwaarde van € 100.000 te boven gaat, zo spoedig mogelijk wordt teruggegeven aan de geveer, voor zover van toepassing naar rato van de hoogte van de door elk van de ontvangers ontvangen bijdrage. Vanwege de cumulatieve aard van het giftenmaximum dient een neveninstelling of een kandidaat een bijdrage binnen een week aan de politieke partij te melden door toezending van een overzicht van de door die neveninstelling of kandidaat ontvangen bijdrage met daarbij de gegevens, bedoeld in artikel 30, eerste lid, en 31, eerste lid. Het betreft de naam het adres van de donateur, het bedrag of de waarde van de bijdrage en de datum van de bijdrage.

Indien teruggave van het gedeelte dat het bedrag of de tegenwaarde van € 100.000 te boven gaat aan de donateur niet mogelijk is, dient dat gedeelte te worden overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit dan wel, indien het een bijdrage in natura betreft, vervalt de bijdrage aan de Staat. Indien dat onmogelijk is, wordt de bijdrage vernietigd. Hierbij is aangesloten bij de systematiek die geldt voor anonieme bijdragen van boven het wettelijke drempelbedrag.

Vierde en vijfde lid

Het vierde lid bevat een grondslag voor de indexering van het giftenmaximum. 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

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 62.

de geldende maximumbedragen. Daartoe bepaalt het vijfde lid dat de bedoelde ministeriële regeling moet worden bekendgemaakt vóór 1 september voorafgaand aan het jaar waarop de wijziging van het maximumbedrag betrekking heeft.

Artikel 39 (Verboden bijdrage)

De Evaluatiewet Wfpp introduceerde een verbod op het ontvangen van bijdragen van niet-Nederlandse donateurs. In het oorspronkelijke wetsvoorstel, zoals dat bij de Tweede Kamer was ingediend, beperkte het verbod zich tot giften uit derde landen, omdat de regering rekening wilde houden met de nauwe banden die Nederlandse politieke partijen met Europese zusterpartijen hebben.¹⁰¹ Een amendement op dit voorstel resulteerde echter in een algeheel verbod op giften van niet-Nederlandse donateurs (zie ook de toelichting op artikel 1).¹⁰² Voor een nadere toelichting op de aanleiding en het doel van deze maatregel wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het eerste lid bepaalt dat een politieke partij geen bijdrage van een niet-Nederlandse donateur mag ontvangen. Wie als Nederlandse donateur kwalificeert, volgt uit artikel 1, onderdeel X. Dat zijn natuurlijke personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten en ondernemingen of rechtspersonen die in het Handelsregister zijn ingeschreven, worden aangemerkt als Nederlandse donateurs (zie ook toelichting op artikel 1). Voor hen blijft het toegestaan om te doneren aan politieke partijen. Het giftenverbod geldt niet alleen voor politieke partijen, maar ook voor neveninstellingen van politieke partijen en in het kader van verkiezingen (zie hoofdstuk 8 van deze wet).

Het tweede lid bepaalt hoe te handelen indien een politieke partij een bijdrage als bedoeld in het eerste lid ontvangt. Een politieke partij dient de bijdrage in beginsel zo snel mogelijk terug te geven aan de donateur. Indien teruggave niet mogelijk is, dient de partij de geldelijke bijdrage of de tegenwaarde van de bijdrage in natura over te maken op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit, dan wel dient de bijdrage in natura te worden vernietigd. Tot slot bepaalt het derde lid dat een op grond van het tweede lid overgemaakte bijdrage aan de Staat toekomt. Deze werkwijze sluit aan bij de bestaande systematiek voor het ontvangen van anonieme giften die de drempelwaarde overstijgen.

§ 4. Verbrede toepassing op neveninstellingen en politieke verenigingen

Artikel 40 (Neveninstellingen 30)

Dit wetsvoorstel is primair gericht op politieke partijen. Dit artikel voorziet in een verbrede toepassing van bepaalde regels van het wetsvoorstel op neveninstellingen van politieke partijen. Het betreft de regels inzake de registratie en de openbaarmaking van ontvangen bijdragen en schulden en de beperking van ontvangen bijdragen. Voor een nadere toelichting op de verbrede toepassing van de wet op neveninstellingen, wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het eerste lid bepaalt welke regels van toepassing zijn op neveninstellingen van politieke partijen. Dat zijn de artikelen 29 over de financiële administratie, 30 over de registratie van bijdragen en schulden, 31 over het gegevensoverzicht van bijdragen van stichtingen en verenigingen die geen neveninstellingen zijn, 33 over anonieme bijdragen, 35 over de meldplicht voor substantiële bijdragen en 39 over verboden bijdragen. Voor de toepassing van artikelen 39, eerste en tweede lid, en 31, eerste lid, kan registratie achterwege blijven van (onderlinge) bijdragen van de politieke partij of de afdeling van de politieke partij, omdat de partij en de afdeling reeds aan de verplichtingen inzake de registratie en openbaarmaking van ontvangen bijdragen en schulden zijn onderworpen.

Ingevolge het eerste lid dient een neveninstelling (zie artikel 1, en de toelichting daarop) van een politieke partij vóór 1 juli van elk kalenderjaar aan de Autoriteit een overzicht te zenden van ontvangen bijdragen van € 1.000 of meer en schulden, met daarbij de gegevens die op grond van

¹⁰¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 657, nr. 3, p. 12.

¹⁰² Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 43.

artikel 30, eerste en derde lid, zijn geregistreerd en een gegevensoverzicht als bedoeld in artikel 31, eerste lid.

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 bepaalt het derde lid dat een neveninstelling, evenals een politieke partij, een verplichting heeft tot het laten onderzoeken van de in het tweede lid genoemde overzicht 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.

Het vierde lid komt overeen met artikel 34, vierde tot en met zesde lid (zie ook de toelichting op deze artikelliden).

Artikel 41 (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 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.

HOOFDSTUK 6. REGELS INZAKE DE FINANCIËN VAN DECENTRALE POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 42 (Toepassingsbereik hoofdstuk 6)

Dit artikel regelt het toepassingsbereik van de bepalingen in hoofdstuk 6, dat betrekking heeft op de regels inzake de financiën van decentrale politieke partijen. Krachtens artikel 1 in samenhang met artikel 2 heeft het betrekking op provinciale politieke partijen, gemeentelijke politieke partijen, Caribische politieke partijen, waterschapspartijen en afdelingen van politieke partijen of verenigingen. Evenals landelijke politieke partijen dienen decentrale politieke partijen een financiële administratie te voeren, waarin zij onder andere ontvangen bijdragen alsmede schulden registreren. De voorschriften voor registratie, openbaarmaking en beperking van bijdragen hebben ook betrekking op de aan deze politieke partij gelieerde instellingen (lokale instellingen). De politieke partijen en hun lokale instellingen zijn verplicht om de overzichten van bijdragen en schulden actief op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar te maken. In de meeste gevallen zal dat de website van de politieke partij zijn. 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 de toelichting.

De artikelen in dit hoofdstuk zijn voor een groot deel gelijklopend aan de bepalingen in hoofdstuk 4 (Regels inzake de financiën van landelijke politieke partijen). Omwille van de zelfstandige leesbaarheid en toegankelijkheid is er niet voor gekozen om naar de bepalingen in hoofdstuk 4 te verwijzen om die de bepalingen integraal op te nemen in dit hoofdstuk. 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 4. De verschillen ten opzichte van hoofdstuk 4 betreffen voor een overgroot deel afwijkende drempelwaarden en de wijze waarop stukken openbaar gemaakt moeten worden. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 43 (Schulden)

Dit artikel regelt dat in afwijking van artikel 1 in dit hoofdstuk onder schuld wordt verstaan: geldschulden van € 5.000 of meer, met uitzondering van bestuursrechtelijke geldschulden als bedoeld in artikel 4:85, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en geldschulden die binnen veertien dagen na de peildatum zijn voldaan. De afwijking ten opzichte van de definitie in artikel 1 heeft betrekking op de verlaagde drempel voor openbaarmaking van schulden van decentrale politieke partijen. De drempel waarop lokale partijen hun schulden (van € 5.000 of meer) moeten openbaren ligt lager dan bij landelijke partijen (€ 25.000). Voor een andere toelichting hierop wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

§ 1. Voorschriften inzake de administratie en registratie van bijdragen en schulden

Artikel 44 (Financiële administratie)

Evenals landelijke politieke partijen worden decentrale politieke partijen verplicht om een administratie te voeren over de financiële positie van de politieke partij. In dit artikel, dat gelijklopend is aan artikel 29, is bepaald welke gegevens de administratie dient te bevatten. Dit betreft gegevens over de ontvangen bijdragen, de ontvangen subsidies, de overige inkomsten en gegevens over de vermogenspositie en de schulden. Net als bij een landelijke politieke partij bewaart de decentrale politieke partij deze administratie zeven jaar. Zie ook toelichting bij artikel 29.

Artikel 45 (Registratie bijdragen en schulden)

Dit artikel bepaalt welke gegevens een decentrale politieke partij over de ontvangen bijdragen en schulden moet registreren en welke uitzonderingen daarop gelden. Zie ook toelichting bij artikel 30. De drempel waarop decentrale politieke partijen bijdragen (van meer dan € 50) moeten registreren wijkt af van de grens (meer dan € 250) voor de landelijke politieke partijen. De reden daarvoor is dat als gevolg van de veel lagere inkomsten van de politieke partijen in het decentraal bestuur giften van enkele honderden euro's relatief gezien van veel groter gewicht zijn dan het geval is bij de landelijke politieke partijen. Het risico van oneigenlijke politieke beïnvloeding doet zich daarom al bij een lager bedrag voor. Gemeend is daarom om de grens op een lager bedrag vast te stellen. (bijdragen van meer dan € 50).

Volgens het tweede lid kan registratie door decentrale politieke partijen achterwege blijven van bijdragen van € 50 of minder (onderdeel a), bijdragen van een lokale instelling van de politieke partij (onderdeel b) en bijdragen van een afdeling van de decentrale politieke partij (onderdeel c). Lokale instellingen en afdelingen van politieke partijen zijn op grond van het wetsvoorstel 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.

Op grond van de geldende Wfpp geldt de administratieplicht en de openbaarmaking wel voor bijdragen die door afdelingen worden overgedragen aan de landelijke partijorganisaties of instellingen daarvan. De ratio daarachter is dat op dit moment bijdragen aan afdelingen niet openbaar worden gemaakt. Daarom is het wenselijk dat bijdragen van afdelingen aan de landelijke partij wel openbaar worden, omdat er anders geen goed zicht is hoe de politieke partij wordt gefinancierd. Nu op grond van dit wetsvoorstel ook afdelingen verplicht worden de giften die zij ontvangen openbaar te maken, is het niet langer nodig om de financiële relaties tussen afdeling en politieke partij te openbaren. Deze uitzondering is geregeld in het derde lid van dit artikel. De uitzondering geldt alleen voor de politieke partij en niet voor de politieke vereniging waaraan een afdeling is gelieerd. Een politieke vereniging immers niet te voldoen aan de regels inzake de financiën van de wet te voldoen, 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 om de financiële relaties tussen een afdeling en de politieke vereniging, waarvan de afdeling onderdeel is, openbaar worden.

De regering verwacht dat de relatief lage registratiegrens van € 50 ervoor zal zorgen dat het moeilijk is om de transparantieregels te ontwijken. Onmogelijk zal dit echter niet blijven, omdat een bijdrage gesplitst kan worden in vele kleine giften. De regering meent echter dat dit risico niet opweegt tegen de grote administratieve lasten waar politieke partijen mee worden geconfronteerd bij registratie van alle bijdragen. Het bedrag van € 50 biedt naar haar oordeel een goede balans tussen het belang van transparantie, de bescherming van de privacy van donateurs en het de beperking administratieve lasten voor de politieke partijen. Zie ook de toelichting bij artikel 30.

Artikel 46 (Gegevensoverzicht bijdragen stichting of vereniging)

Dit artikel regelt de transparantie over giften van stichtingen en verenigingen, die geen

neveninstellingen zijn, aan politieke partijen.¹⁰³ Zie ook toelichting bij artikel 31. Op het moment dat een decentrale politieke partij een geldelijke bijdragen van in totaal van € 200 of meer of een bijdrage in natura met een waarde van in totaal € 200 of meer ontvangt, dient zij aan de stichting of vereniging een overzicht te vragen van de gegevens, bedoeld in artikel X. Voor decentrale politieke partijen geldt een andere drempel voor de openbaarmaking van deze giften dan voor landelijke politieke partij (€ 1.000).

Artikelen 47 en 48 (Bijdrage in natura en anonieme bijdrage)

Voor decentrale politieke partijen gelden evenals voor landelijke politieke partijen regels omtrent bijdragen in natura en anonieme bijdragen, zij het dat een decentrale politieke partij het gedeelte van de anonieme geldelijke bijdrage of het gedeelte van de tegenwaarde dat het bedrag van € 50 te boven gaat over op een daartoe door de Autoriteit aangewezen rekening. Ook hier geldt een lagere drempelwaarde dan die voor landelijke politieke partijen geldt (€ 250).

§ 2. Voorschriften inzake de openbaarmaking van de financiën

Artikel 49 (Openbaarmaking financieel verslag en overige stukken)

Eerste, vierde en vijfde lid

Het eerste lid van dit artikel bevat een verplichting voor een decentrale politieke partij om voor 1 juli van elk kalenderjaar een financieel verslag over het voorafgaande kalenderjaar openbaar waarin is weergegeven welke subsidies, bijdragen en inkomsten zij heeft ontvangen, wat haar vermogenspositie is, en welke schulden zij heeft. Daarnaast dienen de genoemde partijen een overzicht openbaar te maken met de bijdragen van € 200 of meer die zij hebben ontvangen, een overzicht van de in artikel 46, eerste lid, genoemde bijdragen (van stichtingen en verenigingen die geen neveninstellingen zijn) en welke schulden (van € 5000 of meer) zij hebben. Daarbij maken zij, zoals ook in het tweede lid is bepaald, de naam en woonplaats van de (oorspronkelijke) donateur bekend, het bedrag of de waarde van de bijdrage en de datum waarop de bijdrage is gestort. Van de schuld wordt de hoogte bekendgemaakt, alsmede de naam en woonplaats van de crediteur onderscheidenlijk geldverstrekker en, indien van toepassing, de gegevens van de instelling.

In afwijking van de vergelijkbare openbaarmakingsplicht voor landelijke politieke partijen heeft de regering ervoor gekozen om decentrale politieke partijen niet te verplichten het financieel verslag vergezeld te doen gaan van een accountantsverklaring. Een belangrijke reden hiervoor is dat het grote beslag dat dit zou leggen op de middelen van decentrale politieke partijen niet in verhouding staat tot het doel van de wet. De meeste politieke partijen in het decentrale bestuur hebben immers uiterst beperkte middelen,¹⁰⁴ en de kosten van een accountantsverklaring zou vanuit oogpunt van proportionaliteit een grote ingreep in het budget van deze partijen betekenen. In concrete gevallen kunnen deze kosten zelfs hoger zijn dan de totale inkomsten van een politieke partij. Daarom is de regering van oordeel dat publicatie van een financieel verslag en een overzicht van bijdragen en schulden beter aansluit op de situatie van decentrale politieke partijen. Deze overzichten dienen op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar gemaakt te worden. De documenten moeten derhalve 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 het onderdeel is. De documenten dienen uiterlijk op 1 juli van het volgende kalenderjaar te worden gepubliceerd op de website van de partij en krachtens het vierde lid ten minste vier jaar op een voor eenieder bereikbare digitale plek openbaar toegankelijk te blijven. Deze termijn sluit aan op de verkiezingstermijn voor de verkiezing van de leden van provinciale staten, gemeenteraden, eilandsraden en de algemene besturen. Op grond van het vijfde lid kan bij ministeriële regeling voor de overzichten een model worden vastgesteld.

Tweede en derde lid

¹⁰³ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 56.

¹⁰⁴ Necker van Naem, Onderzoeksrapport Wet financiering politieke partijen, Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau, 2013, p. 2, 32 e.v.

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 deze op grond van het tweede 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 dat een verzoek hiertoe aan de Autoriteit wordt gericht. 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 de manier wordt er toch transparantie verschaft waarbij rekening wordt met de bijzondere omstandigheden met betrekking tot de veiligheid van de donateur of uiteindelijk belanghebbende.

In het derde lid is geregeld dat als een decentrale politieke partij geen bijdragen of schulden hoeft te openbaren, omdat zij deze niet heeft dan wel omdat deze onder de drempelwaarden vallen, zij daarover een verklaring openbaar moet maken. Op die manier kan er geen twijfel bestaan of decentrale politieke partij haar verplichtingen tot openbaarmaking nakomt. Deze verklaring dienen eveneens uiterlijk op 1 juli van het volgende kalenderjaar te worden gepubliceerd op de website van de politieke partij en krachtens het vierde lid ten minste vier jaar op een voor eenieder bereikbare digitale plek openbaar toegankelijk te blijven. Op grond van het vijfde lid kan bij ministeriële regeling voor deze verklaring een model worden vastgesteld.

Artikel 50 (Openbaarmaking substantiële bijdragen)

Artikel 49 bepaalt welke documenten een decentrale politieke partij voor 1 juli van elk kalenderjaar op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar moet maken. Dit artikel bevat in aanvulling op het bepaalde in dat artikel een verplichting voor decentrale politieke partijen tot het elektronisch openbaar maken van giften van in totaal € 2.000 per donateur per jaar binnen twee weken na ontvangst van de bijdragen. Zie ook toelichting bij artikel 35.

Artikel 51 (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 27.

§ 3. Voorschriften inzake de beperking van bijdragen

Artikel 52 (Maximering gecombineerde bijdragen)

Dit artikel stelt een cumulatief maximum van € 20.000 aan het totaal van bijdragen (geldelijke bijdragen of bijdragen in natura) die een decentrale politieke partij, haar neveninstelling en op de lijst van de partij geplaatste kandidaten per jaar per donateur mogen ontvangen. Deze maximumgrens is voor decentrale politieke partijen bepaald op een vijfde van de grens (van € 100.000) die geldt voor landelijke politieke partijen. Een uitzondering hierop geldt voor de onderlinge bijdragen tussen een decentrale politieke partij, haar neveninstellingen of kandidaten. Zie ook de toelichting bij artikel 38.

Artikel 53 (Verboden bijdrage)

Ingevolge dit artikel mag een decentrale politieke partij geen bijdrage ontvangen van een andere dan een Nederlandse donateur. Indien een partij een dergelijke bijdrage heeft ontvangen, dient zij die bijdrage zo snel mogelijk terug te geven aan de donateur. Mocht teruggave niet mogelijk zijn, dient de partij de geldelijke bijdrage of de tegenwaarde van de bijdrage in natura over op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit, dan wel vernietigt zij de bijdrage. Zie ook de toelichting bij artikel 39.

§ 4. Verbrede toepassing op lokale instellingen politieke verenigingen

Artikel 54 (Lokale instellingen)

Dit artikel regelt dat op lokale instellingen van decentrale politieke partijen de transparantieregels van toepassing zijn. Hiertoe bepaalt het eerste lid, door het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 44, 45, 46, 48, 50 en 53 dat een lokale instelling net als de partij waaraan zij gelieerd is, bijdragen van meer dan € 50 moet registreren, met daarbij de gegevens die in artikel 45, eerste lid en vierde lid, worden genoemd en de gegevens behorende bij het gegevensoverzicht, bedoeld in artikel 46. Daarbij kan registratie kan achterwege blijven van bijdragen van € 50 of minder. Een lokale instelling kan tevens de registratie achterwege laten van bijdragen die de lokale instelling heeft ontvangen van de politieke partij waarmee de instelling is verbonden of van een afdeling van deze politieke partijen. Daarbij geldt als voorwaarde dat die politieke partij of die afdeling haar financiën moet openbaren op grond van deze wet.

Hoewel het belang van het aanbrengen van transparantie in de financieringsstromen van lokale instellingen duidelijk aanwezig is, dient hierbij echter rekening te worden gehouden met het feit dat de omvang van deze financieringsstromen van heel beperkt is.¹⁰⁵ De regering stelt zich daarom op het standpunt dat het voor deze instellingen voldoende is om een overzicht van ontvangen bijdragen vanaf € 200 en schulden vanaf € 5.000 openbaar te maken (tweede lid). Hierbij gelden op grond van het derde lid (waarin artikel 49, tweede tot en met vijfde lid, van overeenkomstige toepassing is) de volgende uitgangspunten. Voor lokale instellingen geldt dezelfde termijn en wijze van openbaarmaking als voor decentrale politieke partij. 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 deze achterwege blijven. Indien een lokale instelling geen bijdragen van in totaal € 200 of meer in dat kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen of geen schulden heeft, maakt zij een verklaring hierover eveneens voor 1 juli op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar. De bewaartermijn voor deze verklaring en documenten, genoemd in het tweede lid, is vier jaar. Bij ministeriële regeling kan voor beide een model worden vastgesteld.

Artikel 55 (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.

HOOFDSTUK 7. TRANSPARANTIEREGELS INZAKE POLITIEKE ADVERTENTIES EN MICROTARGETING

Artikel 56 (Toepassingsbereik hoofdstuk 7)

Dit artikel bepaalt het toepassingsbereik van dit hoofdstuk dat alleen van toepassing is op landelijke politieke partijen. Voor een nadere toelichting op het voorgestelde toepassingsbereik, wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van deze algemene toelichting.

Artikel 57 (Inrichting en beheer register van politieke advertenties)

Dit artikel stelt de Autoriteit verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van een register van politieke advertenties en bepaalt aan welke voorwaarden dit register moet voldoen. Daartoe bepaalt het eerste lid dat de Autoriteit zorg moet dragen voor de inrichting en het beheer van een register van politieke advertenties. Volgens het tweede lid bevat dit register een databank voor de opslag van de documenten en de gegevens, bedoeld in artikel 59, eerste lid, zoals de

¹⁰⁵ Necker van Naem, Onderzoeksrapport Wet financiering politieke partijen, Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau, 2013, p. 40.

transparantieverklaring met de daarbij horende gegevens. Het aanleveren van deze gegevens geschiedt door middel van een gestandaardiseerd geautomatiseerd proces, voor zover dit technisch mogelijk is.

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 microtargetingtechnieken 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 58 (Protocol register politieke advertenties)

Het eerste lid verplicht de Autoriteit tot het opstellen van een protocol over de beschikbaarheid, werking 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 een 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 tweede 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.

Artikel 59 (Openbaarmakingsplicht politieke advertenties)

Dit artikel bevat de verplichtingen voor politieke partijen betreffende politieke advertenties. Het eerste lid bepaalt dat de politieke partijen binnen vijf werkdagen na de eerste publicatie of verspreiding van een politieke advertentie een tweetal documenten met de bijbehorende gegevens aan de Autoriteit moet verstrekken door deponering in het register van politieke advertenties. Deze termijn biedt politieke partijen de ruimte om de gevraagde documenten en gegevens aan te leveren maar bewaakt ook de relevantie en actualiteit van de betreffende advertentie. De politieke partij dient allereerst een kopie van de politieke advertentie in digitale vorm of een link naar een audiovisuele vorm van de advertentie aan te leveren (onderdeel a). Dit zorgt ervoor dat inzichtelijk is om welke advertentie het specifiek gaat. De kopie van de advertentie wordt voorzien van een transparantieverklaring (onderdeel b).

Die transparantieverklaring bestaat uit diverse gegevens, zoals de aanduiding van de politieke partij die de opdracht heeft gegeven tot publicatie of verspreiding van de politieke advertentie (onderdeel b, onder i). Zo is voor iedere kiezer duidelijk wie de afzender van de boodschap is. Naast de aanduiding dient de partij 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, dient volgens onderdeel b, onder iii, de gebruikelijke waarde in het economisch verkeer voor het opslaan en publiceren of verspreiden van de politieke advertentie te worden vermeld. Deze werkwijze kan vergeleken worden met de financiële verantwoording bij giften in natura.

Indien gebruik is gemaakt van microtargetingtechnieken, dient de politieke partij aanvullende gegevens te verstrekken. 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. En 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 zal voorkomen dat politieke partijen ongezien de meningsvorming van kiezers kunnen beïnvloeden.

Het derde lid verplicht de Autoriteit tot het bewaren van de kopie van de politieke advertentie en de bijbehorende gegevens 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 documenten en de gegevens 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. Het vierde lid biedt grondslag voor een bij ministeriële regeling vast te stellen model voor de transparantieverklaring.

Artikel 60 (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 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.

Artikel 61 (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 gedeponeerd. Het tweede lid bepaalt dat de uitgever de gevraagd informatie binnen drie weken aan de Autoriteit dient te verstrekken.

Artikel 62 (Verbrede toepassing op neveninstellingen)

Dit artikel regelt dat de openbaarmakings- en rapportageverplichtingen die voor politieke partijen gelden op grond van de artikelen 59 en 60 van overeenkomstige toepassing zijn op neveninstellingen van politieke partijen.

HOOFDSTUK 8. REGELS IN HET KADER VAN VERKIEZINGEN

Dit hoofdstuk regelt een actuele vorm van transparantie die in verkiezingsperiode geldt. De regeling betreft de (directe) verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en om de in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting genoemde redenen niet die van de Eerste Kamer. Voorts heeft de regeling betrekking op de verkiezingen van de leden van de leden van provinciale staten, gemeenteraden, eilandsraden en de algemene besturen. De duur van verkiezingsperiode periode en de mate waarin verplichtingen gelden, verschillen naargelang de actoren die aan de genoemde verkiezingen deelnemen en naargelang de verkiezing waaraan wordt deelgenomen. Voor een nadere toelichting op het belang van bijdragen in de verkiezingstijd en een toelichting op de verschillen in de keuzes die de regering heeft gemaakt ten aanzien van de verplichtingen in het kader van verkiezingen, wordt verwezen naar de hoofdstukken 3, 5 en 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

§ 1. Regels inzake de financiën voor landelijke politieke partijen, hun neveninstellingen en individuele kandidaten, politieke verenigingen en hun individuele kandidaten en blanco lijsten

Artikel 63 (Berekening drempelbijdrage naar rato)

Ingevolge artikel 34 moet een politieke partij (en naar neveninstellingen) voor 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. Dit artikel regelt 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.

Artikel 64 (Aanvullende openbaarmakingsplicht bijdragen en schulden voorafgaand aan verkiezingen)

Dit artikel bevat ten opzichte van artikel 34 een specifieke openbaarmakingsplicht voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing. 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 een overzicht te verstrekken van de bijdragen en schulden die in de onderdelen a, b, en c worden genoemd. Het betreft de bijdragen van in totaal € 1.000 of meer die de partij in een kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 30, eerste lid, zijn geregistreerd (onderdeel a) en voor zover van toepassing, de in artikel 31, eerste lid, bedoelde bijdragen die de partij in een kalenderjaar 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 30, derde lid, zijn geregistreerd (onderdeel c).

De periode van de aanvullende openbaarmakingsplicht voorafgaand aan verkiezingen vangt volgens het tweede lid aan op 1 januari van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de verkiezing plaatsvindt en die eindigt op de eenentwintigste dag voor de verkiezingsdag.

De Autoriteit dient het ontvangen overzicht op grond van het derde lid zo spoedig mogelijk maar uiterlijk op de zevende dag voor de dag van de stemming openbaar te maken. Van de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon of een uiteindelijk belanghebbende, mag uitsluitend de woonplaats openbaar worden gemaakt. Op verzoek van een politieke partij blijft in het overzicht openbaarmaking van de gegevens over 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. Artikel 34, zesde lid, dat betrekking heeft op de toepassing van de Wet open overheid is hier van overeenkomstige toepassing. De persoonsgegevens die in het overzicht voorkomen, mag de Autoriteit maximaal zeven jaar bewaren.

Artikel 65 (Aanvullende openbaarmakingsplicht bijdragen en schulden na verkiezingen)

Dit artikel voorziet in een aanvullende openbaarmakingsplicht na een Tweede Kamerverkiezing. Deze plicht houdt volgens het eerste lid in dat een politieke partij uiterlijk één maand na de dag van de stemming voor deze verkiezing aan de Autoriteit een overzicht moet verstrekken van de ontvangen giften met de in dit artikel genoemde drempelwaarden en aangegane schulden door de politieke partij in de verkiezingsperiode. De periode van de aanvullende openbaarmakingsplicht na verkiezingen vangt volgens het tweede lid aan op de twintigste dag voor de dag van de stemming en eindigt op de dag van de stemming. 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 66 (Verbrede toepassing op 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 64 en 65 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. Zie de toelichting bij de artikelen 64 en 65.

Artikel 67 (Openbaarmakingsplicht en beperking bijdragen voor individuele kandidaten van politieke partij)

Dit artikel bepaalt dat op een kandidaat die geplaatst is op de lijst van een politieke partij die aan een Tweede Kamerverkiezing deelneemt, de artikelen 64 en 65 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 politieke partijen. Zie de toelichting bij de artikelen 64 en 65. Onderdeel a verklaart op de bijdragen van kandidaten de artikelen 32, 35 en 39 van overeenkomstige toepassing zijn. Zie de toelichting bij de betreffende

artikelen.

Onderdeel b bepaalt dat een politieke partij het overzicht aan de Autoriteit moet verstrekken van de bijdragen die een kandidaat heeft ontvangen. De politieke partij 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 hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting zijn genoemd, niet dat ook hun schulden moeten worden geregistreerd en openbaar gemaakt. De openbaarmaking betreft aldus alleen bijdragen.

In het geval de artikelen 64 en 65 slechts een gedeelte van het kalenderjaar van toepassing zijn, dient de drempelbedrag van € 1.000 volgens onderdeel c berekend na rato van het aantal maanden van het kalenderjaar dat de genoemde artikelen van toepassing zijn.

Artikel 68 (Openbaarmakingsplicht en beperking bijdragen voor politieke vereniging en individuele kandidaten)

Dit artikel voorziet erin dat de regels inzake de transparantie over de financiën en de beperking van bijdragen ook van toepassing zijn op een politieke vereniging die deelneemt aan een Tweede Kamerverkiezing en op de kandidaten deze politieke vereniging. De genoemde regels gelden met ingang van 1 januari van het tweede kalenderjaar voor het jaar waarin de kandidaatstelling voor de betreffende verkiezing plaatsvindt tot de dag van de stemming.

Op de politieke vereniging en de kandidaten die op haar lijst zijn geplaatst zijn 30, 31, 33, 35, 38 en 39 van overeenkomstige toepassing in de periode die aanvangt op 1 januari van het tweede kalenderjaar voor het jaar waarin de kandidaatstelling voor de verkiezing plaatsvindt en eindigt op de dag van de stemming. Dat betekent dat de vereniging over de genoemde periode de in artikel 30 en 31 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. De vereniging moet tevens het overzicht van de ontvangen bijdragen van haar individuele kandidaten verstrekken. Voor deze kandidaten geldt niet dat ook hun schulden moeten worden geregistreerd en openbaar gemaakt. De openbaarmaking betreft aldus alleen bijdragen. Daarnaast gelden voor de politieke vereniging en haar kandidaten in de genoemde periode de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 23, 35, 38. Artikel 33 bepaalt de voorwaarden voor het ontvangen van anonieme bijdragen en hoe om te gaan met anonieme bijdragen die de drempelwaarde van € 250 overstijgen. Artikel 35 bevat een plicht tot het melden van substantiële bijdragen van in totaal € 10.000 of meer aan de Autoriteit binnen drie werkdag na ontvangst van de bijdragen. Artikel 39 betreft het verbod op het ontvangen van giften van een andere dan een Nederlandse donateur. Zie ook de toelichting bij de definitie van Nederlandse donateur. Tot slot is in de genoemde periode een maximumgrens van €100.000 voor het totaal van bijdragen die de politieke partij of kandidaten, alleen of gezamenlijk, van een donateur in een kalenderjaar mag ontvangen. Zie ook de toelichting bij artikel 38.

Artikel 69 (Openbaarmakingsplicht en beperking bijdragen voor blanco lijst)

Voor deelname aan verkiezingen is de organisatievorm van politieke partij niet vereist. Kandidatenlijsten kunnen worden ingediend door een aantal individuele kiezers. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat ook dan zijn de regels van de artikelen 30, 31, 33, 35, 38, 39 en 64 van toepassing zijn op kandidaten die met een blanco lijst deelnemen aan een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Het betreft een toepassing in de periode die aanvangt die aanvangt op 1 januari van het tweede kalenderjaar voor het jaar waarin de kandidaatstelling voor deze verkiezing plaatsvindt en die eindigt op de dag van de stemming. Verder bepaalt het tweede lid dat de kandidaat die als eerste op de kandidatenlijst is geplaatst, het overzicht van ontvangen bijdragen, bedoeld in artikel 64, eerste lid, aan de Autoriteit moet verstrekken. Voor een nadere toelichting op de inhoud van de voorgenoemde artikelen die van overeenkomstige toepassing zijn, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 68.

§ 2. Verbrede toepassing van transparantieregels inzake politieke advertenties en microtargeting voor individuele kandidaten van politieke partijen, politieke verenigingen en hun individuele kandidaten en blanco lijsten

Artikel 70 (Openbaarmakingsplicht politieke advertenties)

Dit artikel regelt dat de transparantieplicht inzake politieke advertenties en de daarbij ingezette microtargetingtechnieken, 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 kandidaten die geplaatst zijn op een lijst van een politieke partij, politieke verenigingen alsmede de kandidaten die op de lijst van deze verenigingen zijn geplaatst en blanco lijsten. In het tweede lid is bepaald dat deze transparantieplichting geldt in de periode die aanvangt op de veertigste dat voor de dag van kandidaatstelling voor een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer tot de dag van de stemming. Zie verder de toelichting bij artikel 59.

§ 3. Regels inzake de financiën voor decentrale politieke partijen

Artikel 71 (Openbaarmaking substantiële bijdragen verkiezingen)

Artikel 50 bevat een verplichting voor decentrale politieke partijen om substantiële giften van in totaal € 20.000 of meer per donateur binnen drie weken na ontvangst op een algemeen toegankelijke wijze openbaar te maken. In het kader van verkiezingen geldt een verkorte termijn waarbinnen deze giften openbaar gemaakt moeten worden. Dit artikel voorziet hierin. Het bepaalt dat een decentrale politieke partij bijdragen van in totaal € 20.000 of meer per donateur binnen drie werkdagen na ontvangst op een algemeen toegankelijke wijze openbaar moet maken. Deze verkorte termijn geldt in de periode die aanvangt op de veertigste dat voor de dag van kandidaatstelling voor een verkiezing tot de dag van de stemming. Na de dag van de stemming geldt de reguliere termijn die volgt uit artikel 50.

Artikel 72 (Aanvullende openbaarmakingsplicht bijdragen en schulden na verkiezingen)

Anders voor landelijke politieke partijen gelden er voor decentrale politieke partijen geen aanvullende verplichtingen voorafgaand aan verkiezingen, met uitzondering van een verkorting van de termijn waarbinnen substantiële giften openbaar gemaakt moeten worden (artikel 71). Dit betekent echter niet dat decentrale politieke partijen in de verkiezingsperiode geen transparantie hoeven te betrachten over de bijdragen die ze ontvangen en de schulden die ze 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. Het betreft een overzicht van de bijdragen van in totaal € 200 of meer die de politieke partij heeft ontvangen in 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 (onderdeel a). Daarnaast dient de partij de gegevens openbaar te maken met betrekking tot die bijdragen die op grond van artikel 45, eerste lid, zijn geregistreerd, en voor zover van toepassing, de in artikel 46, eerste lid, bedoelde bijdragen die de partij in een kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen, naast een overzicht van de schulden van de politieke partij, met daarbij de gegevens die op grond van 45, vierde lid, zijn geregistreerd. Het tweede lid bepaalt dat indien een decentrale politieke partij in de genoemde periode geen bijdragen van in totaal € 200 of meer in dat kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen of wanneer de politieke partij over die periode geen schulden heeft, de partij een verklaring hierover eveneens uiterlijk twee maanden na de dag van de stemming op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar moet maken. Tot slot verklaart het derde lid artikel 49, tweede, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing. Zie toelichting bij die artikelleden.

Artikel 73 (Verbrede toepassing op lokale instellingen)

Dit artikel bepaalt dat op een lokale instelling van een decentrale politieke partij die aan een verkiezing deelneemt, 72 van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent dat de openbaarmakingsplicht inzake bijdragen en schulden in de verkiezingsperiode ook geldt voor een lokale instelling. Zie de toelichting bij artikel 72.

Artikel 74 (Openbaarmakingsplicht nieuwe politieke partij na verkiezingen)

Politieke partijen die voor het eerst meedoen aan de verkiezingen hebben voorafgaand aan de verkiezingen reeds de gelegenheid om fondsen te werven. Evenals bij politieke partijen die al zitting hebben in een vertegenwoordigend orgaan bestaat ook bij deze partijen het risico dat de standpuntbepaling oneigenlijk is beïnvloed door giften. Het is daarom van belang dat er ook transparantie wordt aangebracht in de geldstromen van nieuwe politieke partijen bij de verkiezingen voor de volksvertegenwoordigingen in het decentraal bestuur. Voor die partijen geldt daarom dat zij met ingang van twee kalenderjaren voorafgaand aan het jaar waarin de kandidaatstelling voor die verkiezing plaatsvindt met terugwerkende kracht onder de werking van de wet vallen. Gelijktijdig moet er echter rekening worden gehouden met de grote hoeveelheid politieke partijen die in het bijzonder bij de gemeenteraadsverkiezingen voor het eerst deelnemen. Indien al deze partijen voorafgaand aan de verkiezing informatie zouden moeten verschaffen en deze informatie voorafgaand aan de verkiezing zou moeten worden gecontroleerd en gepubliceerd door de Autoriteit dan heeft dit een aantal grote consequenties. Ten eerste zou het een groot beroep doen op de inzet van voor de politieke partijen en politieke verenigingen actieve vrijwilligers, waarvan juist in verkiezingstijd al het nodige wordt gevraagd. Ten tweede zou het houden van toezicht hierop een aanzienlijke taakverzwaring zijn. Gelet op de geringe omvang van de financieringsstromen staat dit niet in verhouding tot het belang van onmiddellijke transparantie. Bovendien moet rekening worden gehouden met het gegeven dat een relatief groot deel van de politieke verenigingen die aan verkiezingen deelnemen niet in de volksvertegenwoordiging wordt verkozen en dus geen politieke invloed krijgt. Het belang om transparantie in de financieringsstromen van deze partijen aan te brengen is dan ook nauwelijks aanwezig. De regering kiest er daarom voor om enkel de politieke partijen die daadwerkelijk in de volksvertegenwoordigingen worden verkozen te verplichten met ingang van twee kalenderjaren voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de verkiezing plaatsvindt onder de wet te brengen. Deze politieke partijen moeten binnen drie maanden na de verkiezingsdag deze gegevens openbaar maken en publiceren op hun website.

Dit artikel ziet aldus op de plicht tot openbaarmaking van bijdragen en schulden van (nieuwe) politieke partijen die voorafgaand aan de stemming geen zitting hadden in een vertegenwoordigend orgaan. Daartoe bepaalt het eerste lid op een decentrale politieke partij, die voorafgaand aan de laatstgehouden verkiezing geen zitting had in een vertegenwoordigend orgaan, artikel 72 van overeenkomstige toepassing in de periode die aanvangt op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt en die eindigt op de dag van de stemming. Het tweede lid 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 maakt.

HOOFDSTUK 9. AUTORITEIT WET OP DE POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 75 (Instelling College en toepassing Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)

Dit artikel betreft de instelling van de Autoriteit Wet op de politieke partijen (Autoriteit) en de afwijking van de toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op de Autoriteit. De Autoriteit is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (Kaderwet zbo's), 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 de Staat. De Autoriteit is met openbaar gezag bekleed en valt daarmee onder de omschrijving van het begrip zelfstandig bestuursorgaan in artikel 1 van de Kaderwet zbo's. In hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze toelichting is de voorgeschiedenis en het motief voor de oprichting van de Autoriteit nader geschetst.

De taken van Autoriteit dienen in onafhankelijkheid te worden uitgevoerd. In dit kader dient van een enkele bevoegdheid van de minister van BZK ten aanzien van sturing en toezicht, zoals opgenomen in de Kaderwet zbo's, te worden afgeweken. In het tweede lid is bepaald dat artikel 22 van de Kaderwet zbo niet van toepassing is op de autoriteit. In artikel 22 van de Kaderwet zbo is bepaald dat Onze Minister een besluit van een zbo kan vernietigen, en dat van het vernietigingsbesluit mededeling wordt gedaan in de Staatscourant. Vanwege het feit dat een

minister ook lid is van een politieke partij die valt binnen de reikwijdte van de Wpp, zal ook de Autoriteit toezicht houden op deze politieke partij van de minister. 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.

Voorts is in het derde lid 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 eerder weergegeven 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, bepaalt het derde lid 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 vierde lid wordt een restrictieve toepassing van artikel 23 van de Kaderwet zbo's bepaald. 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 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 76 (Samenstelling en werkwijze)

Dit artikel regelt de samenstelling van Autoriteit en de criteria en wijze waarop leden van de Autoriteit worden benoemd. Daartoe bepaalt het eerste lid dat de Autoriteit uit één voorzitter en ten hoogste vier andere leden bestaat. Volgens het tweede lid vindt de benoeming van de leden plaats op grond van deskundigheid op het gebied van de taken waarmee de Autoriteit is belast. Deze taken zijn genoemd in artikel 79 (zie toelichting bij dat artikel). Het derde lid bepaalt dat de benoeming van de leden van de Autoriteit geldt voor een periode van ten hoogste vier jaar en regelt de zittingsduur van het lid dat is benoemd op een tussentijds opengevallen plaats. Die zittingsduur is gelijk aan de duur van de resterende zittingsperiode van het lid in wiens plaats dat lid is benoemd. Ook is bepaald dat leden eenmalig kunnen worden herbenoemd, eveneens voor een periode van ten hoogste vier jaar. Dit zorgt voor de mogelijkheid tot continuïteit, maar voorkomt tegelijkertijd dat leden van de Autoriteit voor heel lange tijd kunnen worden benoemd.

In het vierde is geregeld dat het lidmaatschap van de Autoriteit niet mogelijk is in de eerste vier jaar na het bekleden 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. Tot slot kunnen op grond van het vijfde lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over werkwijze van de Autoriteit.

Artikel 77 (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 dient de Autoriteit te ondersteunen in het uitvoeren van de in artikel 79 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. Dit is per abuis niet geregeld in de Aanpassingswet Wnra, zoals dat wel is gedaan voor andere zelfstandige bestuursorganen met een onafhankelijke taak,

zoals het Huis voor klokkenluiders.¹⁰⁶ 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 78 (Bestuursreglement en protocollen)

Volgens het eerste lid dient de Autoriteit een bestuursreglement, een advies- en een onderzoeksprotocol vast te stellen en deze openbaar te maken. 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 zbo's de goedkeuring van de minister, zodat de ministeriële verantwoordelijkheid is gewaarborgd. Dit geldt eveneens voor wijzigingen van het bestuursreglement. Daarbij geldt dat het reglement geen voorschriften bevat met betrekking tot de werkwijze van de Autoriteit, aangezien de onafhankelijke taakuitoefening vereist dat de Autoriteit de vrijheid heeft haar werkwijze binnen de wettelijke kaders van de wet te bepalen.

Artikel 79 (Taken en bevoegdheden)

In dit artikel worden de taken bepaald waarmee de Autoriteit is belast. De eerste taak ziet toe op het aanwijzen van een rechtspersoon als bedoeld in de artikelen 6 en 7 als neveninstelling of lokale instelling (onderdeel a). Het is in eerste instantie aan een politieke partij om een neveninstelling of lokale instelling aan te wijzen. Voor landelijke politieke partijen geldt dat zij deze informatie moeten overhandigen aan de Autoriteit. Voor een decentrale politieke partij geldt dat zij dit op hun eigen website moeten publiceren. Indien de Autoriteit een aanwijzing heeft dat een rechtspersoon voldoet aan de in artikelen 6 en 7 gestelde criteria voor het aanwijzen van een rechtspersoon als neveninstelling of lokale instelling, dan kan zij de politieke partij verzoeken deze rechtspersoon alsnog aan te wijzen als neveninstelling of lokale instelling. Indien de politieke partij dit weigert, is de Autoriteit bevoegd zelf de rechtspersoon aan te wijzen als neveninstelling of lokale instelling. 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 en decentrale afdelingen (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. Voor een nadere toelichting op deze taak wordt verwezen naar de paragrafen X en X van het algemeen deel van deze toelichting.

De derde taak ziet toe op 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 heeft betrekking op het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving door de Autoriteit overeenkomstig hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel (onderdeel d) en de vijfde taak ziet toe 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.¹⁰⁷ 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 rapporteren ook benutten om zich te laten informeren over het beleid ten aanzien van politieke partijen.

Artikel 80 (Verwerking bijzondere categorieën van persoonsgegevens)

De Autoriteit ontvangt in het kader van haar de uitvoering van haar taken allerlei gegevens van

¹⁰⁶ Kamerstukken II 35073, nr. 3, p. 16-17.

¹⁰⁷ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018. p. 19-20, p. 246.

politieke partijen. Het gaat daarbij om gevoelige ofwel bijzondere persoonsgegevens, omdat uit de verwerking van de gegevens over een gift aan een politieke partij in principe de politieke opvattingen van de donateur blijken. Artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming bevat een verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens (AVG) waaruit politieke opvattingen blijken, waarvan op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG bij nationaal recht kan worden afgeweken. Dit artikel bevat een uitzondering op de verwerkingsverboden als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de AVG.

HOOFDSTUK 10. TOEZICHT EN SANCTIES

Artikel 81 (Toezicht op de naleving)

Dit artikel regelt welke personen zijn of kunnen worden belast met het toezicht op de naleving van de wet. Afdeling 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 over de bevoegdheden van titel 5.2 van de Awb. Indien personen bij besluit van de Autoriteit zijn aangewezen, dient hiervan mededeling gedaan 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. Alleen de artikelen 5.18 en 5.19 zijn in het tweede lid buiten toepassing verklaard. Deze zien op onderzoek van zaken en vervoermiddelen, opnemings- en monsternemingen en zijn in het kader van dit wetsvoorstel niet aan de orde. Voorts geldt op grond van artikel 5:13 van de Awb de beperking dat de toezichthouder de bevoegdheid slechts mag gebruiken voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van zijn taak.

Artikel 82 (Last onder dwangsom)

De Autoriteit kan op grond van dit artikel een last onder dwangsom opleggen als een politieke partij, een politieke vereniging of kandidaten die op een kandidatenlijst zijn geplaatst het bepaalde bij of krachtens de wet overtreedt. Afdeling 5.3.2 van de Awb is van toepassing. Volgens artikel 5:31d van de Awb last onder dwangsom gedefinieerd als de herstelsanctie, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. In het kader van dit wetsvoorstel moet er 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 de regels in het kader van verkiezingen. 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. Het derde lid bepaalt in dit verband dat voordat de Autoriteit een last onder dwangsom oplegt, zij de overtreder in de gelegenheid stelt aan de wettelijke voorschriften te voldoen door het geven van een waarschuwing. 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 83 (Bestuurlijke boete)

Deze bepaling regelt de sanctiemogelijkheden en sluit daarbij aan bij de algemene regeling inzake de bestuurlijke boete (titel 5.4 van de Awb). Het gekozen instrument maakt het mogelijk sancties op te leggen zonder tussenkomst van het openbaar ministerie of een rechter. De Autoriteit kan op grond van het eerste lid bij overtreding van de voorschriften met betrekking tot de (transparantie)regels inzake de interne organisatie, de financiën, politieke advertenties en microtargeting en de regels in het kader van verkiezingen een bestuurlijke boete opleggen.

Het tweede lid bepaalt dat voordat de Autoriteit een bestuurlijke boete oplegt, zij de overtreder in de gelegenheid stelt aan de wettelijke voorschriften te voldoen door het geven van een waarschuwing. In het derde lid wordt de hoogte van de bestuurlijke boete gemaximeerd. Het bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Het zesde 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 zevende en achtste lid voorzien in de mogelijkheid voor de Autoriteit om een opgelegde boete met de subsidie te verrekenen.

Artikel 84 (Strafbare feiten)

Indien de Autoriteit bij de uitoefening van de taken waarmee zij is belast feiten of handelingen waarneemt die mogelijk strafbare feiten vormen, wordt het openbaar ministerie daarvan op de hoogte gesteld.

Artikel 85 (Veroordeling wegens discriminatie of terroristisch misdrijf)

Dit artikel regelt dat de subsidie die een politieke partij ontvangt vervalt bij een strafrechtelijke veroordeling van de partij wegens discriminatie of een terroristisch misdrijf.

Ingevolge het eerste lid vervalt het recht op subsidie automatisch bij een strafrechtelijke veroordeling van de politieke partij wegens discriminatie. De sanctie heeft betrekking op veroordelingen voor alle vormen van discriminatie, als bedoeld in de artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429 quater van het Wetboek van Strafrecht. Het gaat hierbij om een veroordeling van een politieke partij als rechtspersoon en niet op grond van gedragingen van leidinggevende of gezichtsbepalende natuurlijke personen uit een politieke partij. Bij veroordelingen wegens discriminatie is de tijdsduur van de periode waarin het subsidierecht vervalt, gekoppeld aan de hoogte van de opgelegde boete. Er is bij de opgelegde boete aangesloten omdat politieke partijen rechtspersonen zijn, daaraan worden vanzelfsprekend geen gevangenisstraffen opgelegd. Uitgangspunt in de voorgestelde regeling is dat een zwaarder aan te rekenen strafbaar feit rechtvaardigt dat ook de subsidie voor een langere tijd achterwege blijft. Daartoe worden in het eerste lid vier categorieën van opgelegde boetes onderscheiden. Bij een geldboete van minder dan € 1.125 vervalt de aanspraak voor één jaar. Bij een boete van € 1.125 tot € 2.250 betreft het een periode van twee jaar, bij een boete van € 2.250 tot € 3.375 drie en bij een boete van € 3.375 of meer vervalt de aanspraak voor een periode van vier jaar. De minimale periode van stopzetting van de subsidie, in geval van een strafrechtelijke veroordeling wegens discriminatie, is dus één jaar.

Het tweede lid bepaalt dat de subsidie ook automatisch vervalt indien een politieke partij wegens een terroristisch misdrijf is veroordeeld. Overweging daarbij is dat ook misdrijven van een dergelijke aard raken aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat. Bij veroordelingen wegens een terroristisch misdrijf vervalt de subsidie van rechtswege voor een periode van vier jaar.

HOOFDSTUK 11. REGELS INZAKE HET VERBIEDEN VAN POLITIEKE PARTIJEN

Artikel 86 (Verbod politieke partij)

Eerste lid

In het eerste lid is de verbod- en ontbindingsgrond omschreven. Daarnaast draagt het eerste lid de bevoegdheid om een verzoek tot verboden- en ontbindingsverklaring te doen op aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Zoals in 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 alleen moet gaan om woorden, waarvan het aannemelijk is dat ze worden omgezet in daden. Daaronder vallen ook serieuze voorbereidingshandelingen. Van belang is dat deze daden in aard en omvang niet dusdanig ernstig zijn (geworden) dat een onomkeerbare situatie is ingetreden waarin deze daden niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt of optreden daartegen geen zin (meer) heeft. Met daadwerkelijk wordt ook bedoeld om te voorkomen dat een partijverbod in een te vroeg stadium wordt opgelegd, dat wil zeggen: voordat kan worden vastgesteld dat de woorden

(kunnen) worden omgezet in (voorbereidings)handelingen en de mogelijkheden om dat te doen voorhanden zijn. 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.¹⁰⁸

Tweede lid

Het tweede lid verwijst naar de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat die 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.

Met democratische besluitvorming (ad b) wordt bedoeld op de besluitvorming zoals die is gegarandeerd in de hoofdstukken 5 en 7 van de Grondwet.

Onder grondrechten 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 Europese Unie en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politiek Rechten.

De 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.¹⁰⁹ 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), waarin deze drie machten en hun respectievelijke taken, bevoegdheden en onderlinge verhoudingen zijn verankerd.

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. Het gebruik maken van democratische middelen om veranderingen te bewerkstelligen in het constitutioneel bestel goorloofd, 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.

Derde lid

Het derde lid biedt de mogelijkheid om ook één of meer neveninstellingen van een politieke partij onder het partijverbod te laten vallen. De reden daarvoor zal dan moeten liggen in de nauwe verwantschap met de politieke partij in het formuleren van ideeën en standpunten en het

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ 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.

aandragen van mogelijkheden om die te realiseren, zodanig dat daarmee aan de verbodsgrond in het eerste lid is voldaan.

Artikel 87 (Verbrede toepassing op politieke vereniging)

Voor het verbieden van politieke partijen is gekozen voor een uitgebreide toepassing. Dat wil zeggen dat een verbod niet alleen politieke partijen kan treffen die reeds een zetel hebben verworven in een vertegenwoordigend orgaan (zoals in artikel 1 van deze wet bij de begripsomschrijving is weergegeven), maar ook politieke partijen die zich bij het centraal stembureau hebben laten registreren voor een verkiezing. Artikel 87 regelt dit.

HOOFDSTUK 12. WIJZIGINGSBEPALINGEN

Artikel 88 (Wijziging subsidiebedragen per 2025)

Dit artikel wijzigt de in artikel 14 opgenomen subsidiebedragen vanaf het kalenderjaar 2025 in overeenstemming met de motie-Jetten c.s.¹¹⁰, waarin de regering onder meer werd 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).

Artikel 89 (Wijziging Burgerlijk Wetboek)

Artikel 2:20a BW bevat de oplegging van een bestuursverbod voor bestuurders van een verboden rechtspersoon door de rechtbank. Door artikel 89 van deze wet kan de Hoge Raad een bestuursverbod opleggen voor bestuurders van een op grond van deze wet verboden verklaarde politieke partij.

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.' Door artikel 89 van deze wet is de afwijking, genoemd artikel 2:23b, eerste alinea, laatste zin, ook van toepassing indien een politieke partij is verboden op grond van deze wet.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 19.

Artikel 90 (Wijziging Wet op de rechterlijke organisatie)

PM

Artikel 91 (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, die opgaat in de Wet op de politieke partijen (Wpp), te laten vervallen en de Wpp aan die bijlage toe te voegen met een verwijzing naar de bijzondere openbaarmakingsregeling in artikel 34, vierde, vijfde en zesde lid, van die wet nog niet door de Autoriteit openbaar zijn gemaakt en voor zover de documenten andere niet openbaar gemaakte persoonsgegevens bevatten. Zie ook de toelichting bij artikel 34, vijfde en zesde lid.

HOOFDSTUK 13. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 92 (Intrekking Wfpp)

Dit artikel regelt de intrekking van de Wfpp. De Wfpp bevat regels over de subsidiering van landelijke politieke partijen en (transparantie)regels over hun financiën. Aangezien de Wfpp, zoals hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven, in dit wetsvoorstel opgaat, wordt zij ingetrokken. Dit vergt overgangsrechtelijke voorzieningen, waarvoor wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 93.

Artikel 93 (Overgangsrecht Wfpp)

Dit artikel treft overgangsrechtelijke voorzieningen in verband met het opgaan van de Wfpp in dit wetsvoorstel. 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 94 (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. Aan politieke partijen, politieke verenigingen en individuele kandidaten worden nieuwe eisen gesteld. 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 Tweede Kamer.

Artikel 95 (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 96 (Citeertitel)

Dit artikel bepaalt de citeertitel van de wet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot