

No. W04.24.00070/I

's-Gravenhage, 9 oktober 2024

Bij Kabinetsmissive van 15 april 2024, no.2024000956, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet 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), met memorie van toelichting.

¹ De Kamer verzocht de regering te onderzoeken op welke manier het toezicht op buitenlandse financiële beïnvloeding van fracties en individuele politici kan worden versterkt. Aangezien die vragen grotendeels andere constitutionele vragen opwerpen dan het voorliggende wetsvoorstel, zullen deze worden beantwoord in een separate voorlichting aan de regering.

Met regulering van politieke partijen is de wetgever van oudsher terughoudend geweest. Partijen hebben als private verenigingen traditioneel veel ruimte om zich naar eigen inzicht in te richten en in te zetten. De regering merkt dat de keerzijde van de terughoudendheid is dat partijen onvoldoende gesteund kunnen worden in de uitoefening van hun essentiële functies in het staatsbestel. Vooral de volatiliteit van leden en van steun onder kiezers maakt partijen financieel kwetsbaar en zorgt dat het voor een partij moeilijk is haar functies in het democratisch bestel te verrichten.

De regering stelt nu wettelijke maatregelen voor die als doel hebben om de onafhankelijke positie van partijen te versterken en de weerbaarheid van de

¹

Kamerstukken II 2023/24, 30821, nr. 210.

AAN DE KONING

democratie te bevorderen. Zo moeten partijen voortaan, deels in aanvulling op al bestaande wettelijke regels, transparanter zijn over hoe zij werken, welke giften zij ontvangen en hoe zij omgaan met politieke advertenties. Verder komen met het voorstel naast landelijke partijen ook lokale partijen voor subsidiëring in aanmerking. Voorts wordt de mogelijkheid om partijen te verbieden aangescherpt, als waarborg tegen partijen die een ernstige bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat. Tot slot wordt op grond van het wetsvoorstel de Nederlandse Autoriteit politieke partijen ingesteld die tot taak heeft toe te zien op de naleving van de wet.

Gelet op de cruciale rol van politieke partijen in het staatsbestel en de ontwikkeling die deze rol heeft doorgemaakt, is de motivering van de regering dat de tijd rijp is om te komen tot een Wet op de politieke partijen, overtuigend. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt terecht aangegeven dat politieke partijen door veranderingen in samenleving en politiek en door toenemende bedreigingen van de democratische rechtsstaat steeds moeilijker hun belangrijke functies kunnen vervullen. Op grond hiervan is het gerechtvaardigd dat, als vervolgstap op eerdere wetgeving, nieuwe wettelijke maatregelen worden getroffen om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en om de weerbare democratie te bevorderen.

Dat laat onverlet dat de Afdeling adviseert om bepaalde keuzes in het wetsvoorstel nader te motiveren en in enkele gevallen het wetsvoorstel aan te passen. Zo blijkt uit de toelichting op het wetsvoorstel nog onvoldoende of verwacht wordt dat de transparantievereisten het beoogde effect zullen hebben. Ook blijkt onvoldoende uit de toelichting of de afbakening van wie er onder de regulering valt voldoende precies is. In verband daarmee adviseert de Afdeling om in de toelichting een grondigere afweging te verrichten van de voor- en nadelen van verdergaande regulering dan nu wordt voorgesteld. Zij adviseert daarnaast het voorstel om het doel van politieke partijen wettelijk vast te leggen, te schrappen.

Op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) is het op dit moment al mogelijk een politieke partij als rechtspersoon te verbieden. De Afdeling onderschrijft het voornemen om voor politieke verenigingen vanwege hun bijzondere karakter in het wetsvoorstel een specifieke regeling te treffen. De Afdeling adviseert wel om in de toelichting, ook in relatie tot de bestaande verbodgrond, verder te verduidelijken wanneer sprake is van een daadwerkelijke en ernstige bedreiging van de democratische rechtsstaat. Zij adviseert om het wettelijke criterium bovendien aan te passen omdat de verbodgrond zoals nu voorgesteld, onbedoeld breed kan worden opgevat.

Met betrekking tot de regulering van politieke advertenties adviseert de Afdeling om deze te beperken tot advertenties online omdat de risico's daarvan voor het democratische proces aanzienlijk groter zijn dan van advertenties offline. Verder adviseert zij in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van de voorgestelde regels tot het EU-recht en tot de voorstellen van de Staatscommissie parlementair stelsel.

Met betrekking tot regulering van giften aan politieke partijen adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de hoogte van de maximumbijdragen. Gelet op de zorgen en maatschappelijke ontwikkelingen die de aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel acht de Afdeling het wenselijk dat de hoogte van de in het wetsvoorstel opgenomen maximumbijdrage voor Nederlanders (van € 100.000) toereikend wordt gemotiveerd. Ook de positie van niet-Nederlandse kiesgerechtigden verdient aandacht. Zij hebben straks beperktere mogelijkheden om te doneren aan een politieke partij dan anderen die voor diezelfde verkiezing kiesgerechtigd zijn.

De Afdeling adviseert te motiveren waarom de voorgestelde maximering van bijdragen van niet-Nederlanders tot € 250 een geschikte en proportionele maatregel is in het licht van het in het EU-recht gewaarborgde vrij verkeer van kapitaal. Een verhoging van dit maximumbedrag geeft niet-Nederlandse kiesgerechtigden meer ruimte om donaties te doen en kan een meer proportioneel middel zijn.

Ten slotte maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de benoeming van leden van de Nederlandse Autoriteit politieke partijen en de bevoegdheid van de Autoriteit om bestuurlijke boetes op te leggen.

In het licht van de gemaakte opmerkingen is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

In Nederland is de wettelijke positie van politieke partijen beperkt geregeld. De wetgever gunt partijen als private verenigingen veel vrijheid om zich naar eigen inzicht in te richten en in te zetten. De regering ziet nu aanleiding om partijen nader te reguleren en noemt hiervoor twee hoofddoelen. Allereerst moet volgens de regering de positie van politieke partijen worden versterkt. Daarnaast moet de parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen versterkt worden, zo blijkt uit de toelichting.

De verplichtingen die in de nieuwe Wet op de politieke partijen (Wpp) worden voorgesteld zijn vooral transparantieplichtingen, gekoppeld aan de mogelijkheid van het opleggen van sancties. Partijen worden verplicht transparant te zijn over de inrichting van de interne organisatie (hoe komen kandidatenlijsten tot stand en hoe wordt een partijbestuur verkozen), over de financiën en over hun inzet van advertenties. Dit stelt kiezers beter in staat om kennis te nemen van alle politieke keuzemogelijkheden die er zijn. De nieuwe Nederlandse Autoriteit politieke partijen moet het toezicht op partijen gaan uitvoeren.

Tevens worden in het wetvoorstel bestaande regels rondom de financiering van politieke partijen opgenomen. De Wet financiering politieke partijen (Wfpp) wordt in verband daarmee ingetrokken. De regels worden op enkele punten aangepast en verbreed. Ook niet-landelijk vertegenwoordigde partijen moeten voor subsidie in aanmerking komen.² Giften van niet-Nederlanders worden mogelijk tot een maximum van € 250. De maatregelen rondom de financiering zijn er op gericht om de onafhankelijke positie van partijen, een van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel, te versterken.

Tot slot wordt voorgesteld het verbieden van partijen niet langer te regelen in het BW maar daarvoor een specifieke regeling vast te stellen. Deze biedt de mogelijkheid om een politieke vereniging te verbieden en ontbinden, als de doelstelling of werkzaamheden van die partij een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormen voor één of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.³ De voorgestelde regeling is voor politieke partijen een *lex specialis* ten opzichte van de algemene mogelijkheid in het BW om verenigingen verboden te verklaren en te ontbinden. Het oordeel over het opleggen van een partijverbod wordt in eerste en enige aanleg opgedragen aan de Hoge Raad, op verzoek van de procureur-generaal.

2. Constitutioneel kader

a. *Politieke partijen: niet in de Grondwet*

Politieke partijen zijn ondanks hun belangrijke functie in het staatsbestel niet in de Grondwet geregeld. Diverse grondwetsbepalingen zijn echter wel indirect van belang omdat zij de organisatie en het handelen van politieke partijen beschermen en begrenzen. Politieke partijen zijn naar geldend recht private verenigingen.

² Zie hiervoor ook op het Eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (Commissie-Veling) 'Het publieke belang van politieke partijen', Den Haag: 2018, p. 31. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32752, nr. 50 en het Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), 'Lage Drempels, Hoge Dijken', Den Haag: 2018, p. 229. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 9.

³ Voorgesteld artikel 108.

Daarom vallen hun werkzaamheden onder het algemene grondrecht dat verenigingen erkent en beschermt en dat hun de ruimte geeft om zichzelf naar eigen inzicht te organiseren.

Daarnaast wordt de positie van politieke partijen beïnvloed door de grondwettelijke regels omtrent de kandidaatstelling en verkiezing van leden van de Staten-Generaal (zie hierna onder b). De Grondwet benadrukt dat individuele volksvertegenwoordigers vrij zijn om naar eigen inzicht hun kiezersmandaat uit te oefenen. Dat laat onverlet dat in de praktijk politieke partijen een belangrijke spilfunctie zijn gaan vervullen in het proces van kandidaatstelling en verkiezing en ook in bredere zin zorgen voor het verbinden en faciliteren van kiezers, kandidaten en volksvertegenwoordigers in hun deelname aan het politieke proces (zie hierna punt 3). Over die specifieke functies van politieke partijen regelt de Grondwet op dit moment echter niets.

b. *Kiesrecht en vertegenwoordiging*

In de democratische rechtsstaat vervult de volksvertegenwoordiging op verschillende niveaus in het staatsbestel een essentiële rol. Deze is in de Grondwet vastgelegd. Volksvertegenwoordigers worden periodiek gekozen door hen aan wie het kiesrecht is toegekend. Het recht van een persoon om gekozen te worden wordt aangeduid als *passief kiesrecht*. Het recht van een persoon om te mogen kiezen, is het *actief kiesrecht*. De Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander het passief en het actief kiesrecht heeft, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.⁴ Ook het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) stelt het recht om te stemmen en gekozen te worden voorop om de wil van de bevolking via de verkiezing tot uitdrukking te laten komen.⁵ Beperkingen daarop mogen op grond van het IVBPR niet onredelijk en bovendien niet discriminerend zijn.

Hoewel volksvertegenwoordigers hun mandaat ontleen aan de kiezersuitspraak, worden zij geacht om na hun benoeming het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen.⁶ Zij vertegenwoordigen niet slechts hun kiezers, maar behoren het algemeen belang te dienen, zoals zij dat naar hun politieke overtuiging definiëren.⁷ Deze brede opvatting van vertegenwoordiging wordt verder benadrukt door het voorschrift van stemmen zonder last: volksvertegenwoordigers mogen

⁴ Artikel 4 van de Grondwet. Het kiesrecht kan voor specifieke groepen worden uitgebreid (bijvoorbeeld voor niet-Nederlanders bij gemeenteraadsverkiezingen) of beperkt (ontzetting uit het kiesrecht bij bepaalde strafrechtelijke veroordelingen).

⁵ Artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

⁶ Artikel 50 van de Grondwet. Voor meer achtergrond bij de historische betekenis van artikel 50, zie E. van Vugt (2021). *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk: Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983*. [Doctoral Thesis, Tilburg University]. Boom juridisch.

niet gedwongen worden hun rol op een bepaalde manier uit te oefenen.⁸ Zij zijn geheel vrij in de wijze waarop zij aan hun ambt invulling geven. Dit onderstreept dat het passief kiesrecht (net als het actief kiesrecht) een persoonlijk recht is, waarvan de vervulling niet afhankelijk kan zijn van anderen. Ook het lidmaatschap van een partij of een fractie kan deze vrijheid niet inperken. In de praktijk spelen partijen (en fracties) echter wel een belangrijke rol in de wilsvorming van een individuele volksvertegenwoordiger (zie hierna punt 3).

c. *Politieke vrijheden: vereniging, vergadering en meningsuiting*

Een politieke partij is in beginsel vormvrij. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een stichting, een vereniging of een informele vereniging. Wanneer mensen zich in welke vorm dan ook groeperen valt dit onder de grondrechtelijke verenigingsvrijheid.⁹ De verenigingsvrijheid neemt in de Grondwet, ook in verhouding tot andere grondrechten, een belangrijke plaats in.¹⁰ Net als de vrijheid van vergadering en het kiesrecht is de vrijheid van vereniging een existentiële voorwaarde voor het effectief uitoefenen van het recht op vrije meningsuiting. De genoemde grondrechten tezamen zijn essentieel voor een goede werking van de democratie.

De vrijheid van vereniging kan in bepaalde gevallen door de wetgever worden beperkt. De Grondwet laat het aan de wetgever om aan deze bevoegdheid verder invulling te geven.¹¹ De wetgever heeft dit lange tijd in de Wet vereniging en vergadering publiekrechtelijk geregeld.¹² Sinds 1976 is de regeling van verenigingen overgegaan naar Boek 2 van het BW.

In het BW zijn geen bijzondere eisen gesteld aan de wijze waarop politieke partijen zich intern organiseren. Zo hoeft een partij niet democratisch te zijn ingericht. In de jurisprudentie is wel aangenomen dat de interne verenigingsvrijheid van politieke partijen beperkter is vanwege hun essentiële rol in de democratie en dat zij leden

⁷ Zie ook het advies van 9 september 2021, W04.21.0073/I, vooral punt 3.a.i, en het advies van 18 september 2019, W01/19/0027/I, met name punt 5, over de behartiging van het algemeen belang door volksvertegenwoordigers.

⁸ Artikel 67, derde lid, van de Grondwet.

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

¹⁰ Eskes, J.A.O. e.a., *Repressie van politieke bewegingen in Nederland : een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988, p. 2.

¹¹ Kamerstukken II 1976/77, 13872, nr. 7, p. 32. Er geldt een delegatieverbod.

¹² Eskes, J.A.O. e.a., *Repressie van politieke bewegingen in Nederland : een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988, p. 441.

gelijkelijk moeten behandelen.¹³ Voor het overige wijken de eisen aan politieke partijen niet af van wat voor andere verenigingen (of stichtingen) geldt. Politieke partijen moeten momenteel als verenigingen een bestuur en een algemene vergadering hebben, en een statutaire doelstelling kennen.¹⁴ Stichtingen (relevant voor waterschapspartijen) hebben geen leden.¹⁵

In de bredere grondrechtelijke context van politieke partijen is de vrijheid van meningsuiting en van informatie van belang. Deze worden beschermd door artikel 10 EVRM, artikel 19 IVBPR en artikel 7 van de Grondwet. In artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is naast de vrijheid van meningsuiting in algemene zin het recht opgenomen om in vrijheid kennis te nemen van informatie of ideeën. Beperkingen hiervan zijn mogelijk voor zover zij bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld in het belang van de nationale veiligheid, openbare veiligheid en de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen.¹⁶ Het recht op vrije informatiegaring is van belang nu technische ontwikkelingen het risico met zich meebrengen dat bepaalde delen van het publieke debat zich niet langer in de openbaarheid afspelen. Om die reden stelt de regering regels voor over de transparantie over politieke advertenties.

d. *Partijverboden*

De mogelijkheid rechtspersonen, waaronder ook politieke partijen, te verbieden is een beperking van de verenigingsvrijheid die de Grondwet onder bepaalde voorwaarden mogelijk maakt.¹⁷ Op grond hiervan is in het BW een bevoegdheid opgenomen voor de rechter, op vordering van het openbaar ministerie (OM), om politieke partijen te verbieden als hun werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde. Hiervan is sprake wanneer het doel van de rechtspersoon of de werkzaamheden leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden tot een bedreiging van de nationale veiligheid of van de internationale rechtsorde, of tot ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag.¹⁸

In artikel 11 EVRM is de mogelijkheid tot beperking van de verenigingsvrijheid in algemene zin bepaald. Een beperking is mogelijk voor zover dit bij wet is voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van de

¹³ HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, r.o. 4.5.4 en 4.5.5.

¹⁴ Artikelen 26, 27 en 37 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁵ Artikel 285 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

¹⁶ Artikel 53, derde lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 10, tweede lid, EVRM.

¹⁷ Artikel 8 van de Grondwet: "Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde."

¹⁸ Artikel 2:20 BW zoals deze luidde voor 1 januari 2022 is thans nog van toepassing voor politieke partijen, zie artikel 32a Overgangswet nieuw BW.

ationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.¹⁹ Deze criteria zijn algemeen voor verenigingen geformuleerd en daarmee niet specifiek toegesneden op politieke partijen.

Het verbieden van politieke partijen levert in de democratische rechtsstaat een dilemma op dat samenhangt met verschillende democratieopvattingen.²⁰ Volgens de formele democratieopvatting kan in beginsel geen enkele politieke partij worden uitgesloten. De formele democratieopvatting gaat uit van een open stelsel waarbij het uiteindelijk de kiezer is die partijen afrekent op hun opvattingen en handelen.²¹ Volgens de materiële democratieopvatting moet een politieke partij onder strikte voorwaarden wel verboden kunnen worden omdat de democratische rechtsstaat bepaalde rechtsstatelijke waarden veronderstelt en daarom beschermd moet worden tegen politieke partijen die het behoud van die waarden daadwerkelijk en ernstig ondermijnen.

Tegen de geschetste achtergrond van dit dilemma ligt in veel landen de lat om politieke partijen te verbieden hoger dan voor het verbieden van andere organisaties en verenigingen.²² Zo benadrukt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat er een strenge maatstaf moet worden gehanteerd bij het verbieden van politieke partijen omdat partijverboden dermate drastisch zijn dat ze alleen in de meest ernstige gevallen toegepast mogen worden.²³ In de woorden van het Hof moet het gaan om een: “plausible evidence that the risk to democracy, supposing it had been proved to exist, was sufficiently and reasonably imminent”.²⁴

¹⁹ Artikel 11, tweede lid, van het EVRM.

²⁰ Zie ook B.P. Vermeulen, ‘Naar een nieuwe regeling van het partijverbod?’, in: Broeksteeg e.a. (red.), *Rechter & Politiek, Bovend'Eert Bundel*, Deventer, Wolters Kluwer, 2024, p. 123-136.

²¹ Th. L. Bellekom, ‘Partijverboden’, *Staatkundig Jaarboek 1982-1983*, Leiden: Redactie Staatkundig Jaarboek 1982, p. 113-127.

²² EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10 (Vona t. Hongarije), par. 58; P. de Morree, ‘Weerbare democratie en het partijverbod in Nederland’, in: N.S. Efthymiou, J. Goossens, R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*, Oisterwijk: WLP 2018, p. 197-198; B.R. Rijpkema (2015), *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie* [Doctoral Thesis, Leiden University]; B.P. Vermeulen, ‘Naar een nieuwe regeling van het partijverbod?’, in: Broeksteeg e.a. (red.), *Rechter & Politiek, Bovend'Eert Bundel*, Deventer, Wolters Kluwer, 2024, p. 123-136.

²³ Zie bijvoorbeeld EHRM 13 februari 2013, 41340/98, 41342/98 en 41344/98, (Refah Partisi/Turkije), par. 108-110, EHRM 20 juni 2009, 25803/04 en 25817/04 (Herri Batasuna en Batasuna/Spanje), par. 77-78 en EHRM 30 januari 1998, 133/1996/752/951 (United Communist Party of Turkey), par. 46.

²⁴ EHRM 30 juni 2009, nrs. 25803/04 en 25817/04 (Herri Batasuna and Batasuna t. Spanje), par. 83.

Een verbod mag alleen in geval van uiterste noodzaak worden ingezet en er moet altijd een juiste verhouding tussen doel en middel bestaan (proportionaliteitseis).²⁵ Daarbij hanteert het Hof een beperkte 'margin of appreciation'; een partijverbod is een uitiem middel dat alleen bij uiterste noodzaak mag worden ingezet. Dat ingrijpen moet altijd proportioneel zijn. Dat betekent echter niet dat afgewacht moet worden totdat de dreiging zich feitelijk realiseert; onder strikte voorwaarden kan ook preventief worden ingegrepen.²⁶

3. Politieke partijen in het democratisch bestel

a. *Functies politieke partijen*

Zoals hiervoor opgemerkt zijn politieke partijen als zodanig niet in de Grondwet geregeld. Hierdoor geeft het geschetste constitutionele kader (zie punt 2) slechts een beperkt beeld van de werkelijkheid; uit de Grondwet blijkt niet dat politieke partijen in ons democratisch bestel een wezenlijke rol vervullen als intermediair tussen samenleving en staat.²⁷ Algemeen wordt aangenomen dat de intermediaire functie van politieke partijen in het Nederlandse politieke bestel tegenwoordig grofweg drie elementen bevat:²⁸

1. *Rekrutering en selectie.* Partijen rekruteren en selecteren geschikte kandidaten voor vertegenwoordigende organen en andere functies in het openbaar bestuur. Tot deze functie behoort ook de training en scholing van kandidaten.
2. *Articulatie, aggregatie en programmering.* Partijen brengen wensen en belangen uit de samenleving en transformeren deze, al dan niet aan de hand van een bepaalde ideologie, tot opvattingen en voornemens. Met de vastlegging daarvan in een verkiezingsprogramma presenteren partijen zich aan de kiezers om steun te verwerven.

²⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties, Straatsburg 15 maart 2016, cdl-pi(2016)003, www.venice.coe.int. Zie ook onder meer: EHRM 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (Refah Partisi/Turkije), onder de 'general principles', par. 102 en 103; EHRM 30 juni 2009, nr. 25803/04 en 25817/04 (Herri Batasuna en Batasuna/Spanje).

²⁶ Zie verder Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 9.3.

²⁷ Jan-Werner Müller, *Wat is echte democratie?* Nieuw Amsterdam 2021, p. 117 e.v. Daaruit komt naar voren dat naast politieke partijen ook de media een belangrijke intermediaire functie in het openbaar bestuur vervullen.

²⁸ Eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (Commissie-Veling) 'Het publieke belang van politieke partijen', Den Haag: 2018, p. 13. Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32752, nr. 50. Door politicologen zijn ook andere functies voor politieke partijen onderscheiden. Zie A. van Kessel, 'Status en functie van politieke partijen in historisch perspectief', in: Broeksteeg, H. e.a. (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015, p. 10.

3. *Communicatie en mobilisatie.* Partijen proberen burgers op verschillende manieren bij het politieke systeem te betrekken. Zij communiceren met hun achterban door te vertellen welke standpunten zij in politieke debatten hebben ingenomen en kennis te nemen van de opvattingen van hun leden. Partijen mobiliseren hun kiezers ook om op hun kandidaten te stemmen.

De wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan deze functies verschilt sterk per partij. De functies zijn bovendien niet exclusief voorbehouden aan politieke partijen: ook vakbonden, belangenorganisaties en sociale bewegingen vervullen tot op zekere hoogte een intermediaire rol tussen burgers en het openbaar bestuur.²⁹ De vraag die in het kader van het voorliggende wetsvoorstel van belang is, is in hoeverre politieke partijen hun functies in de huidige tijd nog goed kunnen vervullen. Daartoe is inzicht nodig in hoe deze zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld.

b. *Ontwikkeling en rol van partijen*

Het denken over politieke partijen is al in beweging sinds de invoering van het huidige kiesstelsel in 1917. In de periode daarvoor gold in Nederland het absoluut meerderheidsstelsel en werden per district enkele afgevaardigden gekozen. Door de werking van dat stelsel bleef het aantal politieke partijen lange tijd klein en veelal regionaal georganiseerd. Terwijl in die periode de parlementaire democratie zich vestigde, ontstond geleidelijk de noodzaak voor partijen om zich te organiseren.³⁰ De overgang naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging zette die noodzaak kracht bij. Voortaan hadden kandidaten er belang bij om hun kandidaatstelling en campagnevoering landelijk te coördineren.³¹ Het stelsel opende de weg naar verdere professionalisering en nationalisering van politieke partijen, die zich daardoor ook hiërarchischer gingen structureren. Ook ontstond er in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging meer ruimte voor verschillende partijen en nam in het parlement het aantal fracties sterk toe.³²

²⁹ R. Tinnevelt, 'De politieke partij als primus inter pares onder de verenigingen', in: Broeksteeg, H. e.a. (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015, p. 10. Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, Den Haag, 2009.

³⁰ In eerste instantie als federaties van regionale kiesverenigingen zoals de Liberale Unie (1885), de Algemeene Bond voor RK Kiesvereënigingen (1904) terwijl met name de Anti-Revolutionaire Partij (1879) en de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (1894) zich al centralistischer organiseerden. Zie hierover: Broeksteeg, H. e.a., *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015.

³¹ Loots, J., *Voor het volk, van het volk: van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, Amsterdam, Wereldbibliotheek: 2004.

³² Broeksteeg, H. e.a., *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015.

Het toenemende belang van partijorganisaties is in de wetgeving in die periode niet tot uitdrukking gebracht. Daarin bleef de fictie gehandhaafd dat niet politieke partijen maar individuele kiezers kandidaten stellen en bleef benadrukt dat gekozenen geheel vrij zijn in de uitoefening van hun (kiezers)mandaat. Een voorstel uit 1896 om ook erkende kiesverenigingen de bevoegdheid tot kandidaatstelling te geven, haalde de Kieswet niet.³³ Indertijd was de mening dat de erkenning van dergelijke verenigingen ook toezicht van overheidswege mee zou brengen op de samenstelling en het functioneren van kiesverenigingen. Dat werd onwenselijk geacht omdat dit zou kunnen interfereren met de controlerende functie van de volksvertegenwoordigers. Tot op heden worden lijsten juridisch gezien dus ingediend door individuele kiezers.³⁴ Wel is het sinds 1956 mogelijk dat zij boven de ingediende lijst de aanduiding plaatsen van een geregistreerde politieke groepering.

c. *Stapsgewijze partijregulering*

Lange tijd heeft de wetgever een non-interventionistische opstelling gehad jegens politieke partijen: zij werden gezien als strikt particuliere verenigingen die in vrijheid uitdrukking geven aan een of meer stromingen in de maatschappij (zie hiervoor ook punt 2).³⁵ Overheidsingrijpen stond op gespannen voet met de onafhankelijke, privaatrechtelijke positie van partijen in het democratische bestel.³⁶ Deze opvatting past bij het beeld van Nederland als gevestigde, stabiele democratische rechtsstaat waar overheidsinterventie in beginsel niet nodig is om kiezersparticipatie, representatieve verkiezingen en vervulling van politieke machtsfuncties te verwezenlijken.

Een andere visie op partijen is de meer functionele opvatting van politieke partijen.³⁷ In de laatste decennia hebben meer Europese landen zich in deze richting ontwikkeld.³⁸ Partijen worden in deze opvatting gezien als organisaties met een vitale publieke functie waarbij ook publiekrechtelijke regulering past. Vereisten

³³ Kamerstukken II 1895/96, 27, nr. 1, p. 27-28 en Handelingen II 10 juni 1896, p. 1378-1381, 1383, 1387.

³⁴ Artikel H 3, eerste lid, van de Kieswet.

³⁵ H. Broeksteeg en R. Tinnevelt, 'De staatsrechtelijke positie van politieke partijen. Inleidende beschouwingen', in: idem (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, 2015.

³⁶ Artikelen 8 en 9 van de Grondwet.

³⁷ Zie bijvoorbeeld: Venice Commission/ODIHR Guidelines on political party regulation, CDL-AD(2020)032, par. 22-31 en Voorlichting over de juridische mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering van politieke partijen, W04.22.0111/I/Vo.

³⁸ Venice Commission/ODIHR Guidelines on political party regulation, CDL-AD(2020)032, par. 30.

die in deze benadering passen zijn bijvoorbeeld eisen aan het ledenaantal van de partij en vereisten voor inspraak en het horen van leden en het afleggen van verantwoording aan hen. Het zien van partijen als vitale entiteiten binnen het democratisch bestel noopt in deze visie tot een minder terughoudende opstelling van de wetgever om te zorgen dat partijen voldoende in staat zijn hun publieke taak te vervullen.

Deze ontwikkeling in het denken heeft ook in Nederland geleid tot een beperkte regulering. Momenteel worden politieke partijen langs twee functionele lijnen enigszins gereguleerd. Allereerst is het voor een partij vereist zich te laten registreren bij het centraal stembureau als deze de naam van de partij bovenaan de lijst op het stembiljet wil plaatsen. Aan die registratie wordt de voorwaarde verbonden dat de partij een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid moet zijn.³⁹ Dit sluit niet uit dat er ook partijen zijn met een andere organisatievorm, maar die kunnen dan op het stembiljet met alleen een lijstnummer worden vermeld (blanco lijst).

Verder is sprake van regulering van giften en subsidies aan een politieke partij. Dit geldt alleen voor landelijke partijen. Voor subsidie is vereist dat de groepering ten minste 1000 contributieplichtige leden heeft en bij de laatstgehouden Kamerverkiezing ten minste een zetel heeft behaald. Dat sluit niet uit dat er ook partijen zijn met minder leden of geen zetels, maar die ontvangen dan geen subsidie. Beide bestaande vormen van regulering zijn in juridische zin niet dwingend. Een partij kan er ook voor kiezen om zonder aanduiding of subsidie politiek actief te zijn.

d. *Verdergaande regulering*

Met het voorstel zet de regering een nieuwe stap in de richting van meer publiekrechtelijke regulering van politieke partijen. De huidige, zeer beperkte regulering zoals hiervoor geschetst, knelt volgens de regering op een aantal punten. Allereerst biedt de huidige regulering onvoldoende ruimte voor het stellen van meer dwingende maatregelen en voorwaarden, zoals het respecteren van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat en transparantie over hoe een partij werkt. Ook maakt een te beperkte regeling het lastig om met dwingende maatregelen de weerbaarheid van partijen tegen ongewenste inmenging en beïnvloeding te vergroten.

³⁹ Partijen die deelnemen aan de verkiezing voor de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur van een waterschap kunnen ook een stichting als rechtsvorm hebben (artikel G 2a, eerste lid, van de Kieswet).

Volgens de regering zijn extra maatregelen nodig in de context van bredere veranderingen in samenleving en politiek.⁴⁰ Zo is sprake van een toenemende bestuurlijke en maatschappelijke fragmentatie en polarisatie, voortschrijdende individualisering en inmenging in politieke campagnes en verkiezingsprocessen door onder meer de verspreiding van desinformatie.⁴¹ Deze veranderingen grijpen ook in op politieke partijen.⁴² Zij zijn niet als vanzelfsprekend in staat hieraan het hoofd te bieden.⁴³

Mede tegen de achtergrond van deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben partijen te maken met een krimpende vaste achterban van leden en toegenomen volatiliteit in de steun van kiezers.⁴⁴ Zo is er een forse daling zichtbaar van het aantal mensen dat lid is van een politieke partij.⁴⁵ In 2024 was 2,9% van de kiesgerechtigden lid van een landelijke partij, in 1956 was dat nog 12,3%. Ook wisselen kiezers steeds vaker van partij. In de periode 1950–1990 wisselde per verkiezing nog 5 à 10% van de zetels van partij, sindsdien is dit percentage toegenomen tot zo'n 25%.⁴⁶

Door de ontwikkelingen beschikken partijen over een minder groot reservoir om volksvertegenwoordigers en ambtsdragers te rekruteren.⁴⁷ Deze ontwikkelingen maken partijen tot slot ook financieel kwetsbaar. De (contributie)inkomsten schommelen en partijen zijn sterk afhankelijk van particuliere giften. Het aantal partijen dat niet in aanmerking komt voor (landelijke) subsidie is door versnippering toegenomen.⁴⁸

⁴⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 1.1 (Achtergrond en strekking).

⁴¹ [Kamerstukken II 2018/19, 32752, nr. 54](#) en Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), 'Lage Drempels, Hoge Dijken', Den Haag: 2018, p. 229. [Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 9](#), par. 4.2-4.3.

⁴² Kamerstukken II 2018/19, 32752, nr. 54, p. 2.

⁴³ Probleemverkenning van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), Den Haag: 2017, p. 36. Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34430, nr. 5.

⁴⁴ Zie hierover uitgebreider: A. Koole, Het is de schuld van de partij! Politieke partijen in een onvolmaakte democratie (afscheidsrede Universiteit Leiden 2019) en Meer, T. van der, Niet de kiezer is gek, Amsterdam, Het Spectrum, 2020.

⁴⁵ Ledenaantallen worden jaarlijks bekendgemaakt door het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). Deze laten een daling zien van ruim 750.000 in 1956 naar circa 392.000 in 2024, ondanks een bevolkingsgroei van bijna 80%.

⁴⁶ In 2019 is berekend dat sinds de jaren negentig dit percentage is toegenomen tot 15 à 25% van de zetels: Kamerstukken II 2018/19, 32752, nr. 54, p. 2.

⁴⁷ Kamerstukken II 2018/19, 32752, nr. 52, p. 2.

⁴⁸ Het zeteltal van decentrale partijen in de gemeenteraden is toegenomen tot circa 35% van het totaal en in ongeveer driekwart van de gemeenten maakt ten minste één lokale partij deel uit van het college van burgemeester en wethouders.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben gevolgen voor de mogelijkheden van politieke partijen om hun vitale intermediaire functie in het staatsbestel (zie hiervoor onder a) te vervullen. Gelet daarop heeft volgens de regering partijregulering ter bescherming van de democratie aan urgentie gewonnen. Tegelijk geeft de regering aan oog te willen houden voor de vrijheid die partijen hebben om zich naar eigen inzicht in te richten en in te zetten in het democratisch bestel. Tussen beide benaderingen heeft de regering met het wetsvoorstel getracht een balans te vinden.

4. Effectiviteit voorgestelde regulering

a. *Algemeen oordeel*

De Afdeling merkt op dat de motivering van de regering dat de tijd rijp is om te komen tot een Wet op de politieke partijen, overtuigend is. Politieke partijen vervullen een vitale rol in het democratisch bestel. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt mede onder verwijzing naar de bevindingen van de Staatscommissie parlementair stelsel, terecht aangegeven dat politieke partijen door veranderingen in samenleving en politiek steeds moeilijker hun belangrijke functies kunnen vervullen.⁴⁹ Ook is sprake van bedreigingen van de democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld door pogingen tot buitenlandse beïnvloeding van het verkiezingsproces of door ongewenste financieringsstromen. Op grond hiervan is het gerechtvaardigd dat, als vervolgstap op eerdere wetgeving, nieuwe wettelijke maatregelen worden getroffen om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en om de weerbare democratie te bevorderen.

De Afdeling begrijpt dat de regering met dit voorstel een goede balans heeft willen vinden tussen de traditionele vrijheid van politieke partijen om, mede gelet op de grondwettelijke vrijheid van vereniging, hun eigen organisatie in te richten enerzijds en de noodzaak om ter bescherming van de democratische rechtsstaat te komen tot een verdergaande regulering van politieke partijen anderzijds. Zij ziet niettemin aanleiding hieronder in te gaan op de vraag in hoeverre de voorgestelde partijregulering in het licht van de hiervoor genoemde politieke en maatschappelijke ontwikkelingen voldoende effectief is en of het wetsvoorstel vanuit dat perspectief voldoende aansluit bij wat de regering beoogt. De Afdeling merkt op dat bepaalde keuzes van de regering in dat verband nadere toelichting behoeven.

b. *Interne inrichting van partijen*

De Afdeling constateert dat de voorgestelde verplichtingen voor partijen over de interne organisatie terughoudend zijn geformuleerd. Aan deze inrichting worden in het wetsvoorstel geen inhoudelijke eisen gesteld. Partijen moeten enkel

⁴⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 1.1 en 4.

transparant zijn over hoe de interne organisatie is ingericht. Voor het overige worden bovenop de voor rechtspersonen geldende regels in het BW geen aanvullende regels gesteld.⁵⁰

De vraag is hoe de voorgestelde regeling op dit punt in lijn is met wat de regering voor ogen staat. Blijkens de toelichting dienen politieke partijen volgens de regering 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 komen tot uitdrukking door een breed partijlidmaatschap en niet door uitsluitend contact met de achterban te houden met andere middelen zoals sociale media, aldus de regering.⁵¹

Bovenstaand regeringsstandpunt doet de vraag rijzen of het gekozen middel toereikend is om het beoogde doel te bereiken. Het is niet evident dat transparantieverplichtingen met betrekking tot de interne organisatie er daadwerkelijk voor zullen zorgen dat partijen zich democratisch zullen organiseren of dat kiezers via hun stem partijen daartoe zullen bewegen.⁵² Bovendien worden ook op dit moment al, zij het beperkt, inhoudelijke eisen gesteld. Zoals hiervoor beschreven, is aan vermelding van de naam van de partij op het stembiljet de voorwaarde verbonden dat een partij een vereniging moet zijn met volledige rechtsbevoegdheid. Voor het verkrijgen van subsidie moet een politieke partij minimaal 1000 betalende leden hebben. Tegen deze achtergrond gaat de toelichting gelet op het beoogde doel nog onvoldoende in op de meerwaarde van de voorgeschreven transparantieverplichtingen. Een nadere motivering acht de Afdeling dan ook op zijn plaats.

Hierbij moet ook de vraag worden betrokken waarom met het oog op het bevorderen van de weerbare democratie niet gekozen is voor verdergaande eisen aan de interne democratie binnen partijen. Betoogd wordt wel dat zonder eisen aan de interne inrichting van partijen, de mogelijkheid bestaat dat politieke partijen de impliciete verwachting niet kunnen waarmaken dat politieke partijen steunen op maatschappelijke verbondenheid en deze ook bevorderen.⁵³ Een partij die open staat voor leden en hun inbreng helpt de partij in die visie haar functies beter te

⁵⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 1.2 en 4.

⁵¹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 5.1.2. (Subsidievoorwaarden).

⁵² Voor veel partijen is dat overigens al staande praktijk: Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 11.1 (Gevolgen voor landelijke politieke partijen en neveninstellingen).

⁵³ H. Broeksteeg en R. Tinnevelt, 'De staatsrechtelijke positie van politieke partijen. Inleidende beschouwingen', in: Broeksteeg, H. e.a. (red.), Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht, Deventer, Wolters Kluwer, 2015, p. 4.

vervullen,⁵⁴ bijvoorbeeld door de zeggenschap van partijleden te waarborgen bij de vaststelling van de kandidatenlijst en van het partijprogramma.⁵⁵ Meer Europese landen hebben sinds de Tweede Wereldoorlog een wettelijke regeling getroffen ten aanzien van politieke partijen en in dat kader aanvullende eisen gesteld aan de interne inrichting van partijen.⁵⁶

De Afdeling realiseert zich dat over de hiervoor genoemde wettelijke eisen, die verder gaan dan enkel transparantieplichtingen, verschillend wordt gedacht.⁵⁷ Aan regulering van de interne inrichting zijn ook nadelen verbonden. Zo vormen inhoudelijke organisatorische eisen een verdere inperking van de grondwettelijke verenigingsvrijheid. Die kunnen onder omstandigheden een belemmering zijn voor partijen om hun inrichting aan te passen aan veranderde omstandigheden. Dat geldt in het bijzonder voor veranderde inzichten over vormen van betrokkenheid van partijleden, en mogelijk ook van sympathisanten van buiten de partij, bij de samenstelling van verkiezingsprogramma's en kandidatenlijsten.⁵⁸ Gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel, is echter een grondigere afweging van de voor- en nadelen van verdergaande maatregelen dan nu worden voorgesteld noodzakelijk.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen door nader toe te lichten waarom transparantieplichtingen gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel toereikend zijn.

⁵⁴ G. Voerman & P. Lucardie, 'Over nut en noodzaak van de democratische ledenpartij', in: Broeksteeg, H. e.a. (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015, p. 4.

⁵⁵ Een schets van eerdere opvattingen daaromtrent is te vinden in het Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake het Kiesstelsel en Wettelijke Regeling der Politieke Partijen (Commissie-J. Donner), Den Haag: 1958.

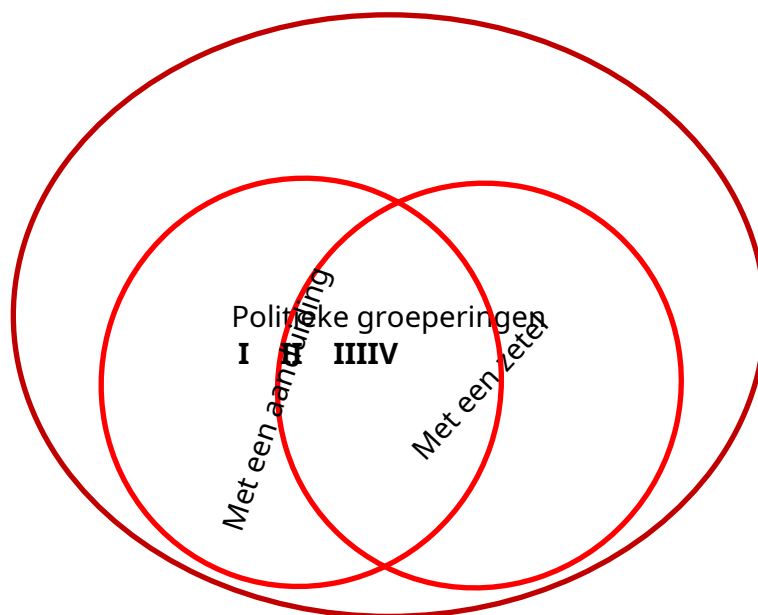
⁵⁶ I. van Biezen, 'Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe', *British Journal of Political Science* 2012, p. 187-212 en G. Voerman & P. Lucardie, 'Over nut en noodzaak van de democratische ledenpartij', in: Broeksteeg, H. e.a. (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015, p. 186. Het meest expliciet in Duitsland, waar de democratische inrichting van partijen Grondwettelijk is vastgelegd.

⁵⁷ Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen, Geef politieke partijen de ruimte. De Wpp over de interne organisatie van de politieke partij, in: Gerrit Voerman, Gohar Karapetian en Sam Maasbommel (red.), *Wie regelt, beperkt?. De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme*, Montesquieu-reeks nr. 22, Den Haag 2023, p. 21 en D.J. Elzinga, 'Politieke partijen dienen een minimum aan interne partijdemocratie te bezitten; pro en contra', AA 2008, p. 422-423 (afl. 6).

⁵⁸ G. Voerman & P. Lucardie, 'Over nut en noodzaak van de democratische ledenpartij', in: Broeksteeg, H. e.a. (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015, p. 187.

c. *Wie worden er gereguleerd?*

Met het wetsvoorstel worden de begrippen 'politieke vereniging' en 'politieke partij' nader gedefinieerd. Een groepering die een aanduiding heeft laten registreren bij het centraal stembureau is een 'politieke vereniging' (type I).⁵⁹ Het wetsvoorstel kwalificeert politieke groeperingen en aan hen gelieerde neveninstellingen als 'politieke partij' wanneer zij een partijnaam hebben laten registreren én na deelname aan verkiezingen een zetel hebben verworven in het vertegenwoordigend orgaan (type II). Er kunnen ook groeperingen zetels hebben behaald zonder dat zij beschikken over een geregistreeerde aanduiding, bijvoorbeeld omdat zij die zetels als 'blanco lijst' hebben behaald (type III). De voorgaande begrippen vormen subtypen van de meest brede groep van actoren in het politieke bestel: politieke groeperingen (type IV). Wanneer individuen zich collectief ten doel stellen politiek te bedrijven, vormen zij een politieke groepering. Zo'n groepering hoeft nog geen zetels behaald te hebben of zelfs maar hebben meegedaan aan verkiezingen.



Ten aanzien van de verschillende subtypen van politieke groeperingen zijn verschillende regels van toepassing. Zo kan een partijverbod alleen worden opgelegd aan groeperingen die een naam hebben geregistreerd bij het centraal stembureau. Regels over de registratie van giften en transparantie zijn niet altijd van toepassing op groeperingen zonder geregistreeerde aanduiding.⁶⁰ Hiermee is

⁵⁹ Ook wanneer de groepering een stichting als rechtsvorm heeft, kwalificeert de Wpp de groepering als politieke vereniging.

⁶⁰ Artikelen 84 en 85 van het wetsvoorstel bepalen dat deze regels alleen in verkiezingstijd van toepassing zijn.

registratie van de naam bij het centraal stembureau een bepalend element geworden voor de mate van regulering.⁶¹ Deze bepaalt niet langer alleen of de naam op het stembiljet kan staan, maar ook of er regels voor giften, subsidies en transparantie van toepassing zijn.

De Afdeling begrijpt dat het aansluiten bij de naamsregistratie praktische voordelen biedt. Tegelijk bestaat hiermee het risico dat een politieke groepering zich in het maatschappelijk verkeer wel als partij positioneert, maar dat juridisch, zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel, niet hoeft te zijn. Naamsregistratie is immers niet verplicht. Door die registratie als basis te gebruiken voor regulering, bestaat er voor politieke groeperingen ruimte om zich effectief aan partijregulering te onttrekken. Als zij geen beletsel zien om op het stembiljet met alleen een lijstnummer vermeld te worden, kunnen groeperingen in de systematiek van het voorstel regulering en naleving van de regelgeving ontwijken. Tot op heden geven groeperingen er de voorkeur aan om zich wel te laten registreren omdat daar voor hen voordelen aan zijn verbonden. Ongewis is echter of dat zo blijft nu daar ook aanvullende vormen van regulering aan worden verbonden.

Het wetsvoorstel volgt de gekozen afbakening bovendien niet strikt. Zo gelden transparantieregels ook voor politieke verenigingen zonder zetel in het parlement.⁶² Voor groeperingen zonder aanduiding gelden in verkiezingstijd wél regels rondom giften en campagnevoering,⁶³ maar eenmaal verkozen worden zij niet meer gereguleerd. Volgens de regering zou dat lastig liggen omdat deze groeperingen per definitie geen rechtspersoonlijkheid hebben.⁶⁴

De Afdeling merkt op dat deze motivering niet sluitend is. Dat deze groeperingen hun zetel hebben behaald zonder dat zij met een naam op het stembiljet stonden (blanco lijst), sluit niet uit dat zij wel over rechtspersoonlijkheid beschikken. Mogelijk hebben zij slechts van naamsregistratie afgezien. Ook is er de mogelijkheid dat de groepering wél over een registratie beschikt maar dat zij de aanduiding vervolgens niet boven de ingediende lijst heeft geplaatst,⁶⁵ of dat deze daar door het centraal stembureau om formele redenen vandaan is geschrapt.⁶⁶ Tot slot kan onzekerheid gaan bestaan over de kwalificatie van een groepering als het centraal stembureau een registratie schrapt wanneer de groepering geen geldige kandidatenlijst inlevert. Ook dan komt de groepering in een ander juridisch

⁶¹ De registratie en schrapping vindt plaats op grond van de artikelen G 1, G 2, G 2a en G 3 van de Kieswet.

⁶² Voorgesteld artikel 11.

⁶³ Voorgestelde artikelen 84 en 85.

⁶⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.8 (Blanco lijsten).

⁶⁵ Artikel H 3, tweede lid, van de Kieswet laat deze mogelijkheid.

⁶⁶ Op grond van artikel I 6, tweede lid, van de Kieswet.

regime terecht, om vervolgens na herregistratie weer als juridische politieke partij te worden gezien.

Om te bepalen welke vorm van partijregulering van toepassing is op een politieke vereniging, is helder inzicht in de actuele registers van de centraal stembureaus onontbeerlijk. In de praktijk blijken deze registers niet altijd actueel en openbaar beschikbaar.⁶⁷ Dit werkt belemmerend voor de Nederlandse Autoriteit politieke partijen die, actueel moet kunnen vaststellen of een groepering als politieke partij in de zin van de Wpp kan worden gekwalificeerd.

De koppeling van het begrip 'politieke partij' aan de registratie van een naam bij het centraal stembureau lijkt daarmee zowel voor- als nadelen te hebben voor de effectiviteit van de partijregulering. Enerzijds biedt het register van het centraal stembureau een goede indicatie van actieve politieke partijen, anderzijds is dit overzicht onvolledig en niet goed bestand tegen partijen die zich aan regulering willen onttrekken. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op alternatieve manieren om in te kaderen wanneer sprake is van een politieke partij, bijvoorbeeld door te bepalen dat zij zich blijkens statuten of werkwijze als zodanig opstellen.⁶⁸ Ook een registratieverplichting bij de Autoriteit kan een uitkomst bieden, voorafgaand aan de specifieke registratie bij het betreffende centraal stembureau. Voorts kan overwogen worden de mogelijkheid voor deelname met een blanco lijst wettelijk te beperken om te voorkomen dat partijen deze mogelijkheid gebruiken om zich aan regulering te onttrekken.

De Afdeling adviseert de regering om in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van de gekozen definitie van politieke partijen voor de effectiviteit van de partijregulering en het wetsvoorstel zo nodig op dit punt te herzien.

5. Grondwettelijke verankering van partijen

De regering kiest er voor om regulering van partijen voor te stellen zonder voorafgaande of gelijktijdige wijzigingsvoorstellen voor de Grondwet. Volgens de regering is een grondwettelijke verankering van politieke partijen niet nodig en niet wenselijk. Gelet op de beperkte reikwijdte van de nu voorgestelde regulering, merkt de Afdeling op dat het inderdaad niet noodzakelijk is om eerst of gelijktijdig een wijziging van de Grondwet voor te stellen. De voorgestelde verplichtingen doen immers niet af aan het huidige grondwettelijke stelsel op grond waarvan stemgerechtigden in Nederland bij verkiezingen niet op een partij, maar op een

⁶⁷ Centraal stembureaus zijn op grond van de Kieswet niet verplicht een actueel, openbaar register te publiceren. De Kiesraad doet dit voor landelijke registraties uit eigen beweging.

⁶⁸ Zie ook: Eskes, J.A.O. e.a., *Repressie van politieke bewegingen in Nederland : een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988, p. 525.

persoon stemmen, die deze zetel op eigen titel heeft en houdt (zie punt 2b). Voor zover de voorgestelde transparantieverplichtingen en de regeling van het partijverbod de uitoefening van de verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting beperkt, biedt het voorstel de door de Grondwet vereiste wettelijke grondslag.

De Afdeling merkt echter op dat, afhankelijk van mogelijke toekomstige ontwikkelingen (zie hiervoor punt 3), een grondwettelijke verankering van de politieke partij niet kan worden uitgesloten. Grondwettelijke regeling kan op enig moment wenselijk zijn om het publiekrechtelijke belang van politieke partijen te codificeren en verdergaande regulering van een steviger constitutioneel fundament te voorzien. De argumentatie die de regering hanteert om op dit moment van grondwettelijke regeling af te zien lijkt echter een grondwettelijke verankering op termijn in de weg te staan.⁶⁹ De Afdeling acht de toelichting op dit punt ook niet overtuigend.

De regering wijst ten eerste op de historische ontwikkeling van politieke partijen in Nederland. De regering neemt hierbij de stelling in dat door partijen een plek in de Grondwet te geven, het voor de hand ligt de regulering van politieke partijen volledig te integreren in het publiekrecht. Dit zou niet in overeenstemming zijn met het breed gedragen uitgangspunt dat politieke partijen primair zijn ingebed in het burgerlijke recht. De Afdeling wijst erop dat grondwettelijke verankering van politieke partijen niet noodzakelijkerwijs met zich meebrengt dat partijen volledig worden geïntegreerd in het publiekrecht. Het is zeer wel denkbaar de positie van politieke partijen en hun verhouding tot de andere instellingen in het parlementaire stelsel in de Grondwet te regelen, terwijl hun vorm als vereniging en de zeggenschap over de interne inrichting op grond van het burgerlijk recht (geheel of grotendeels) behouden blijft. Pas als politieke partijen bij of krachtens de Grondwet of andere wet in formele zin exclusieve bevoegdheden zouden krijgen, zouden politieke partijen publiekrechtelijke organen worden en zou het burgerlijke recht daarvoor niet langer toereikend zijn. Daarvoor hoeft, ook op termijn, niet te worden gekozen.

Ook het sobere karakter van de Grondwet, die niet pretendeert een volledige weergave van de Nederlandse staatkundige ordening te bieden, kan op zichzelf geen argument zijn om niet tot aanvulling van de Grondwet over te gaan. Met een grondwettelijke grondslag voor politieke partijen kan de Grondwet het sobere karakter behouden. Het laatste argument dat de regering noemt, is dat codificatie niet past bij het huidige parlementaire stelsel. Door in de Grondwet te regelen dat meerdere volksvertegenwoordigers zich verenigen in een samenwerkingsverband

⁶⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 2.2 (Keuze voor vastlegging in de wet zonder grondwettelijke grondslag).

met gemeenschappelijke uitgangspunten, zou volgens de regering de indruk kunnen worden gewekt dat niet langer de individuele volksvertegenwoordiger het grondwettelijk uitgangspunt van het parlementair stelsel is maar de politieke partij waarvan hij lid is en die hij vertegenwoordigt. Ook dit is geen onvermijdelijke implicatie van grondwettelijke regeling. Grondwettelijke verankering kan ook louter het constitutionele belang van politieke partijen beogen te onderstrepen en een steviger fundament voor regulering geven zonder de vertegenwoordigingsopdracht van Kamerleden⁷⁰ en het verbod van last⁷¹ te doorkruisen.

Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de motivering in de toelichting op dit punt aanpassing behoeft. Zij geeft daarbij in overweging het standpunt om af te zien van grondwettelijke regeling te motiveren met de vaststelling dat er momenteel nog geen brede en duurzame overeenstemming bestaat over wat de constitutionele rol van politieke partijen is en wat daaromtrent in de Grondwet, ook in verhouding tot andere grondwetsbepalingen, geregeld zou moeten worden.

De Afdeling adviseert de toelichting in die zin aan te passen.

6. Wettelijk doel van partijen

Het wetsvoorstel bepaalt in artikel 10 dat een politieke vereniging als doel heeft haar leden en andere inwoners van Nederland te stimuleren om kennis te nemen van politieke besluitvorming en te participeren in de totstandkoming daarvan.⁷² De regering stelt dat het hiermee meer duidelijkheid wil bieden over de bijzondere positie die politieke partijen innemen in onze parlementaire democratie en binnen welke context zij opereren.⁷³

Tijdens de consultatie van dit wetsvoorstel is opgemerkt dat door het formuleren van een doel inhoudelijke eisen worden gesteld aan politieke verenigingen. Ook de Afdeling ziet dat de voorgestelde bepaling een breuk vormt met het huidige stelsel, waar het volledig aan partijen is gelaten welke doelen zij nastreven, op welke wijze zij zich daarvoor inzetten en het aan de kiezer is om aan te geven of hij deze inzet apprecieert. Voor een zodanig belangrijke aanpassing van het stelsel moeten

⁷⁰ Artikel 50 van de Grondwet.

⁷¹ Artikel 67, derde lid, van de Grondwet.

⁷² Voorgesteld artikel 10 luidt: "Een politieke vereniging heeft als doel haar leden en andere inwoners van Nederland te stimuleren om kennis te nemen van politieke besluitvorming en te participeren in de totstandkoming daarvan."

⁷³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.1 (De begrippen politieke groepering, politieke vereniging en politieke partij).

dragende argumenten worden aangevoerd. Deze ontbreken op dit moment in de toelichting.

De Afdeling merkt allereerst op dat onduidelijk is hoe de voorgestelde bepaling zich verhoudt tot het elders in de toelichting ingenomen standpunt (zie punt 4b) dat, mede gelet op de grondwettelijke verenigingsvrijheid, de organisatie- en oriëntatievrijheid van politieke partijen in beginsel moet worden gerespecteerd. Daarmee is moeilijk verenigbaar dat de wet voorschrijft welk doel een politieke partij moet nastreven. Een wettelijke doelomschrijving is ook niet nodig om politieke partijen hun belangrijke functies in het democratische bestel te laten uitoefenen.

Daarbij komt dat de betekenis en praktische gevolgen van de bepaling onduidelijk zijn. De voorgestelde bepaling schept gezien de bestaande praktijk geen volledig beeld. Zoals hiervoor bleek (punt 3a) vervullen politieke partijen grofweg drie functies. Partijen rekruteren en selecteren geschikte kandidaten voor vertegenwoordigende organen en andere functies in het openbaar bestuur, spelen een belangrijke rol in het articuleren, aggregeren en programmeren van standpunten en beleidsvoornemens en stimuleren burgers door communicatie en mobilisatie om bij het politieke systeem betrokken te zijn. De Afdeling stelt vast dat het voorstel aan deze veelheid van functies onvoldoende recht doet.

In het bijzonder worden de rekruterings- en selectiefunctie en (in mindere mate ook) de articulatie-, aggregatie- en programmeringsfunctie in de voorgestelde bepaling onderbelicht. Tegelijk geeft de voorgestelde bepaling blijk van een brede opvatting van de participatiefunctie: partijen moeten zich inzetten voor het informeren en betrekken van niet-leden. De Afdeling leest in de toelichting geen toereikende rechtvaardiging voor de aldus gemaakte keuze. Ook voor een partij die zich volledig richt op zijn programmerings- en rekruteringsfunctie kan in het democratisch bestel ruimte zijn. In die zin kan de voorgestelde bepaling voor partijen een belemmering vormen.

Ten slotte is onduidelijk in hoeverre een partij daadwerkelijk aan dit voorschrift wordt gebonden. Zo blijkt niet dat de vereniging dit doel ook statutair moet vastleggen waardoor dit doel ook binnen de vereniging juridische betekenis krijgt. Een statutair doel normeert het handelen van een rechtspersoon, ook als deze naar de juridische betekenis van de Wpp nog geen politieke partij is maar zich in het maatschappelijk verkeer wel zo positioneert. Ook is onduidelijk in hoeverre de Nederlandse Autoriteit politieke partijen op de naleving van deze bepaling toezicht kan uitoefenen. Uit het wetsvoorstel zou kunnen worden afgeleid dat deze een last

onder dwangsom kan opleggen aan partijen die dit doel niet nastreven.⁷⁴ De toelichting gaat echter niet in op die situatie waardoor niet duidelijk is of dit daadwerkelijk is beoogd en welke criteria dan voor dit toezicht worden gehanteerd.⁷⁵

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande het voorgestelde artikel 10 van het wetsvoorstel te schrappen.

7. Partijverbod

a. *Algemeen*

De Grondwet bepaalt dat het recht op vereniging kan worden beperkt in het belang van de openbare orde.⁷⁶ Op grond daarvan is het op dit moment al mogelijk een politieke partij als zijnde een vereniging te verbieden. De wetgever heeft de procedure voor het verbieden en ontbinden van een vereniging van oudsher geregeld in artikel 2:20 BW. Het begrip ‘openbare orde’ was daarin lange tijd niet inhoudelijk genormeerd. Het is een open norm waarvan de invulling van veranderende maatschappelijke omstandigheden afhankelijk kan zijn.

De wetgever heeft in 2022 met een wetswijziging beoogd het begrip te verduidelijken om aan te geven dat binnen de Nederlandse rechtsorde geen plaats is voor rechtspersonen die zich antidemocratisch opstellen of de samenleving dan wel onze rechtsorde doelbewust (dreigen te) ondermijnen.⁷⁷ In het overgangsrecht is echter bepaald dat deze verduidelijking niet geldt voor politieke partijen. Voor hen bleef de situatie van vóór 1 januari 2022 gelden.⁷⁸ Dit in afwachting van een specifiek op politieke partijen gerichte regeling.⁷⁹

Het voorstel bevat in aansluiting daarop nu een specifieke regeling om politieke verenigingen te verbieden en ontbinden.⁸⁰ Dat laatste is mogelijk indien een politieke vereniging door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. De Hoge Raad legt het partijverbod op, in eerste en enige aanleg, op verzoek van de procureur-generaal. De regering beschouwt deze regeling voor een partijverbod als een *lex specialis* ten opzichte van de bestaande

⁷⁴ Voorgesteld artikel 103 biedt die mogelijkheid bij ‘overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet’.

⁷⁵ Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, artikel 103 (Last onder dwangsom).

⁷⁶ Artikel 9 van de Grondwet.

⁷⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 6.

⁷⁸ Artikel 32a Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek.

⁷⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35366, nr. 3, p. 11.

⁸⁰ Voorgesteld artikel 108.

algemene mogelijkheid in het BW om verenigingen verboden te verklaren en te ontbinden.

De Afdeling onderschrijft het voornemen om voor politieke verenigingen in het wetsvoorstel een specifieke regeling te treffen. Politieke verenigingen wijken vanwege hun cruciale rol in het democratische bestel af van gewone verenigingen. Tegen die achtergrond wordt aan het verbieden van politieke partijen in de jurisprudentie van het EHRM stringentere randvoorwaarden gesteld (zie punt 2d). Het (oude) artikel 2:20 van het BW voorziet daar nu niet expliciet in.

Het wetsvoorstel bevat bovendien ook enkele minder ingrijpende middelen om toe te zien op de naleving van de wettelijke normen voor partijen. Zo kan door de Nederlandse Autoriteit politieke partijen in geval van overtreding van wettelijke voorschriften worden overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom, een bestuurlijke boete of het tijdelijk stopzetten van subsidiëring.⁸¹ Hiermee komt tot uitdrukking dat het verbieden van een politieke partij, meer nog dan thans het geval is, een laatste middel is, als minder ingrijpende middelen onvoldoende effect blijken te hebben.

Tegen de achtergrond van dit positieve oordeel heeft de Afdeling enkele vragen en opmerkingen over de wijze waarop de verbodsbepaling in het wetsvoorstel is vormgegeven (onderdelen b-e). Zij leiden tot het advies het voorgestelde artikel 108 op onderdelen aan te passen.

b. Verhouding tot verbieden van andere rechtspersonen

Het verbieden van een politieke partij is volgens het wetsvoorstel pas aan de orde als een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat “daadwerkelijk en ernstig worden bedreigd”.⁸² Daarbij rijst de vraag hoe dit criterium zich verhoudt tot het criterium dat op grond van de recent aangepaste regeling in het BW voor andere rechtspersonen geldt. Op grond van dat criterium kan een rechtspersoon worden verboden in het geval het doel of de werkzaamheden daarvan klaarblijkelijk dreigt te leiden tot ontwrichting van de democratische rechtsstaat.⁸³ De toelichting op het wetsvoorstel maakt niet duidelijk of hiermee sprake is van een inhoudelijk verschil tussen beide formuleringen en in hoeverre het criterium “daadwerkelijke en ernstige bedreiging”, in lijn met de rechtspraak van het EHRM, als stringenter moet worden beschouwd dan het in het BW opgenomen criterium ‘ontwrichting’.⁸⁴

⁸¹ De toelichting noemt tevens de mogelijkheid van het intrekken van zendtijd voor politieke partijen op grond van artikel 6.2 van de Mediawet.

⁸² Voorgesteld artikel 108, eerste lid.

⁸³ Artikel 20, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

⁸⁴ B.P. Vermeulen, ‘Naar een nieuwe regeling van het partijverbod?’, in: Broeksteeg e.a. (red.), *Rechter & Politiek, Bovend'Eert Bundel*, Deventer, Wolters Kluwer, 2024, p. 133.

Het in het wetsvoorstel voorgestelde criterium wijkt ook op andere onderdelen af van wat voor het algemene verbod van rechtspersonen geldt. Zo noemt het BW naast ontwrichting van de democratische rechtsstaat ook de (klaarblijkelijke) bedreiging van de nationale veiligheid, de internationale rechtsorde en de ontwrichting van het openbaar gezag als mogelijke verbodsgronden.⁸⁵ Deze gronden komen in het wetsvoorstel ten aanzien van politieke partijen niet afzonderlijk terug. Tegen de achtergrond van het mogelijk oogmerk om voor politieke partijen een stringenter criterium in de wet op te nemen, is de vraag in hoeverre de in het BW genoemde verbodsgronden daar geheel buiten vallen dan wel dat zij gedeeltelijk in het voorgestelde criterium van het wetsvoorstel moeten worden ingelezen.

De Afdeling adviseert de toelichting op het wetsvoorstel aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

c. *‘Een of meer’ grondbeginselen*

Een belangrijke vraag is wanneer sprake is van “een daadwerkelijke en ernstige bedreiging van een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat”.⁸⁶ Blijkens de toelichting wordt met dit criterium beoogd aan te sluiten bij het criterium dat in de rechtspraak van het EHRM wordt gehanteerd. De Afdeling constateert dat het algemeen deel van de toelichting een correcte en evenwichtige beschrijving bevat van de omstandigheden waarin gelet op dat criterium een partijverbod gerechtvaardigd kan zijn ter bescherming van de democratische rechtsstaat en de democratische rechtsorde.

Uit die toelichting blijkt dat het gebruik of aanmoedigen van geweld blijkens de jurisprudentie van het EHRM, reden kan zijn om een politieke partij te verbieden.⁸⁷ In lijn hiermee gaat het bij een daadwerkelijke bedreiging van de democratische rechtsstaat om het op grote schaal ondermijnen van grondrechten en vrijheden, dan wel het gebruiken van geweld of andere niet-democratische middelen om die doelen te bereiken. In het algemene deel van de toelichting op het wetsvoorstel wordt ook expliciet gewezen op opruiing, ondermijning of ontwrichting van de democratie.⁸⁸ Ook het (niet-gewelddadig) oproepen hiertoe is volgens de regering een daadwerkelijke en reële bedreiging voor de democratische rechtsstaat dat een verbod onder omstandigheden kan rechtvaardigen.

⁸⁵ Artikel 20, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

⁸⁶ Voorgesteld artikel 108, eerste lid.

⁸⁷ EHRM 30 juni 2009, nrs. 25803/04 en 25817/04 (Herri Batasuna and Batasuna t. Spanje en eerder EHRM 13 februari 2003 (GK), Refah Partisi (The Welfare Party) e.a. t. Turkije, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98).

⁸⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 9.3 (De mogelijkheid een politieke partij te verbieden in de Wpp).

De gerichtheid van een mogelijk partijverbod op, zoals de regering voorstelt, “een of meer grondbeginselen” van de democratische rechtsstaat kan echter zorgen voor een onbedoelde verbreding van de verbodsgrond. Zo doet een partij die handelt op een wijze waardoor een grondrecht zodanig ingrijpend wordt gewijzigd dat zij krachteloos wordt gemaakt weliswaar afbreuk aan het grondbeginsel ‘grondrechten’,⁸⁹ maar hoeft de democratische rechtsstaat als geheel daarmee nog niet altijd in ernstig gevaar te zijn. Een daadwerkelijke en ernstige bedreiging van een enkel grondbeginsel zal daarom niet altijd voldoende kunnen zijn om een verbod te kunnen rechtvaardigen. Door met de gekozen formulering die mogelijkheid open te houden lijkt voor politieke partijen ook onbedoeld een minder strenge norm te gelden dan voor andere rechtspersonen, waar op grond van het BW ontwrichting van de democratische rechtsstaat als zodanig als norm is gesteld voor een verbod.⁹⁰

Bij de beantwoording van de vraag of een zeer vergaande maatregel als een partijverbod op zijn plaats is, moet daarom vast komen te staan dat sprake is van “een daadwerkelijke en ernstige bedreiging” voor de democratische rechtsstaat als geheel waarbij alle beginselen in hun onderlinge samenhang in ogenschouw worden genomen. Een dergelijke integrale benadering sluit ook beter aan bij de rechtspraak van het EHRM waarin de rechter op grond van een algemeen geformuleerd criterium (“daadwerkelijk en ernstige bedreiging van de democratie”) van geval tot geval kan toetsen of een partijverbod noodzakelijk en proportioneel is.

De Afdeling adviseert het bestanddeel “een of meer grondbeginselen” uit het voorgestelde criterium te schrappen.

d. *Opsomming beginselen (tweede lid)*

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 108 bevat een opsomming van beginselen die volgens de regering in ieder geval grondbeginselen van de democratische rechtsstaat zijn.⁹¹ De opsomming is niet limitatief. Waarom, in aanvulling op de hoofdnorm van het voorgestelde artikel 108, eerste lid, voor deze opsomming is gekozen blijkt niet uit de toelichting. Wel worden in de artikelsgewijze toelichting op het wetsvoorstel enkele voorbeelden genoemd waarin gelet op de in het tweede lid expliciet genoemde beginselen, een verbod gerechtvaardigd zou zijn.

⁸⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, artikel 108, tweede lid.

⁹⁰ Artikel 20, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

⁹¹ Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, artikel 108, tweede lid.

De Afdeling is niet overtuigd van de noodzaak en wenselijkheid van het voorgestelde tweede lid. Door de opgesomde algemene beginselen in een wettekst vast te leggen krijgen zij een juridisch effect dat onvoldoende recht doet aan het beginselkarakter ervan. Deze beginselen lenen zich minder goed voor een precieze en vastomlijnde wettelijke omschrijving. Daardoor kan gemakkelijk discussie ontstaan over de exacte betekenis van de gekozen formulering.

Zo is de vraag wat precies verstaan moet worden onder 'democratische besluitvorming' (onderdeel b) en in welke mate 'scheiding van machten' (onderdeel d) ook het in ons bestel neergelegde stelsel van 'checks and balances' en decentralisatie omvat. Bovendien is de voorgestelde opsomming onvolledig. Zo ontbreekt het in de democratische rechtsstaat wezenlijke legaliteitsbeginsel. Weliswaar erkent de regering dat het een niet-limitatieve opsomming is maar blijkens de toelichting is er wel een rechtsgevolg. Voor beginselen die niet in de opsomming worden genoemd geldt een verzwaarde motiveringsplicht.⁹²

Enkele voorbeelden die in de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde tweede lid worden genoemd, illustreren het problematische karakter van de voorgestelde opsomming. Zo wordt in die toelichting gesteld dat een politieke partij in strijd handelt met het grondbeginsel van de grondrechten (tweede lid, onderdeel c) wanneer deze wil bewerkstelligen dat een grondrecht als zodanig krachteloos wordt of dat bepaalde bevolkingsgroepen of entiteiten de aanspraak op een grondrecht wordt ontzegd, "zonder dat daarvoor zwaarwegende en legitieme redenen zijn of kunnen worden aangevoerd die dat rechtvaardigen".⁹³ Dit roept de vraag op wanneer van zodanige zwaarwegende en legitieme redenen sprake is en wie dat moet bepalen.

Voorts wordt in de toelichting het voorbeeld aangehaald van een politieke partij die op "aantoonbaar onjuiste en/of oneigenlijke gronden de onpartijdigheid en/of de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht betwist, aanvecht of serieus in twijfel trekt". Met de regering is de Afdeling van oordeel dat in die omschrijving schade wordt toegebracht aan het gezag van de rechterlijke macht en haar uitspraken. Het is echter niet evident wanneer daar in een concrete casus sprake van is en onder welke voorwaarden in die situatie een partijverbod gerechtvaardigd is.

Ten slotte noemt de regering het voorbeeld dat een partij niet de vaststelling van een verkiezingsuitslag op aantoonbaar onjuiste en/of oneigenlijke gronden mag aanvechten of ontkennen "zonder dat daarvoor zwaarwegende en legitieme redenen worden aangevoerd".⁹⁴ Het is de vraag of dat criterium voldoende

⁹² Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, artikel 108, tweede lid.

⁹³ Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, artikel 108, tweede lid.

⁹⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, artikel 108, tweede lid.

uitkomst biedt om onderscheid te maken tussen toelaatbare en ontoelaatbare handelingen. Of er sprake is van genoemde redenen of gronden, staat op voorhand niet vast.

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling op dat de poging om in het voorgestelde 108, tweede lid, meer helderheid te bieden mogelijk in zijn tegendeel kan verkeren en gezien de toelichting mogelijk meer vragen oproept dan zij beantwoordt. Daarom verdient het de voorkeur om te volstaan met de hoofdnorm van het eerste lid dat een partij alleen kan worden verboden als haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en serieuze bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat. Dat criterium sluit nauw aan bij de vaste rechtspraak van het EHRM waarbij vervolgens de rechter bij de eventuele toepassing van artikel 108 kan aansluiten. In dat verband kan ook de algemene bepaling van de Grondwet dat regelt dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt, een inspiratiebron zijn.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 108, tweede lid, te schrappen.

e. *Het onderzoek van de procureur-generaal*

In het voorstel wordt het partijverbod in eerste en enige instantie opgelegd door de Hoge Raad, op verzoek van de procureur-generaal. Dat betekent dat de Hoge Raad in die procedure optreedt als feitenrechter.⁹⁵ Deze keuze sluit aan bij de richtlijnen van de Venetië-Commissie die inhouden dat vanwege het uitzonderlijke karakter een partijverbod wordt opgelegd door een rechterlijke instantie. Een beoordeling in één instantie bevordert de snelheid. Politieke partijen zijn gebaat bij een vlotte behandeling en tijdige zekerheid over het voortbestaan van hun vereniging, vooral in de aanloop naar een verkiezing waaraan de politieke partij wenst deel te nemen.

Aangezien de Hoge Raad in eerste en enige instantie rechtsprekt, neemt de procureur-generaal in dit geval de onderzoekstaak van het openbaar ministerie waar.⁹⁶ De procureur-generaal die bij de Hoge Raad om een partijverbod kan verzoeken, zal voorafgaand eerst het nodige onderzoek moeten verrichten om de opportuniteit van dat verzoek te kunnen bepalen. Voor dit onderzoek kan de procureur-generaal geen beroep doen op opsporingsbevoegdheden waarover het openbaar ministerie normaliter beschikt op grond van het Wetboek van Strafvordering. Bij het partijverbod gaat het immers niet om strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Ter motivering van het verzoek bij de Hoge Raad zal

⁹⁵ Zie hierover de consultatiereactie van de Raad voor de rechtspraak, par. 14.2 onder 'partijverbod'.

⁹⁶ Artikel 111, derde lid, in samenhang met artikel 125 van de Wet RO.

de procureur-generaal zich dus moeten baseren op openbare bronnen en verstrekte inlichtingen door bevoegde instanties.

De Afdeling merkt op dat deze bescheiden informatiepositie in zijn algemeenheid niet problematisch omdat nu, op basis van de bestaande regeling van het BW, en in de toekomst het verbieden van een partij is bedoeld als uiterste middel. In de periode daarvoor zullen eerst andere wegen kunnen worden bewandeld om te zorgen dat een politieke partij voldoet aan diens wettelijke verplichtingen. Zo nodig kunnen op een bepaald moment andere instanties zoals de Nederlandse Autoriteit politieke partijen die op grond van het wetsvoorstel wordt ingesteld, hun bevoegdheden uitoefenen. Zij zullen in dat geval op een eerder moment onderzoek verrichten dat (deels) de basis kan vormen waarmee zo nodig de procureur-generaal een verzoek kan doen aan de Hoge Raad voor een verboden- en ontbindingsverklaring van een partij. In een aantal gevallen zal dat ook voldoende zijn.

Niettemin wijst de Afdeling erop dat de toelichting op dit punt nog niet toereikend is. De afwezigheid van eigen wettelijke onderzoeksbevoegdheden kan de procureur-generaal in bepaalde situaties wellicht hinderen om in dat verband effectief en zorgvuldig nader onderzoek te doen. Daarbij kan een rol spelen dat een partij die een daadwerkelijke en serieuze bedreiging vormt voor de democratische rechtsstaat zijn activiteiten niet vanzelfsprekend altijd in de openbaarheid verricht. De vraag rijst daarom of de procureur-generaal in het wetsvoorstel voldoende armslag krijgt om zijn taak in alle gevallen adequaat te verrichten.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

8. Politieke advertenties en microtargeting

a. *Algemeen*

Het wetsvoorstel regelt de verplichting voor politieke partijen om een kopie van alle politieke advertenties in een register op te nemen, alsmede informatie over de opdrachtgever, de uitgaven voor de advertentie en, indien toegepast, over de microtargetingtechnieken die zijn gebruikt.⁹⁷ De Nederlandse Autoriteit politieke partijen beheert het elektronische register en houdt toezicht op de naleving van deze transparantieplichtingen (zie nader punt 10).⁹⁸ Ook kan de Autoriteit de uitgevers van politieke advertenties vragen ontbrekende of aanvullende informatie

⁹⁷ Voorgesteld artikel 71, eerste lid, en artikel 72.

⁹⁸ Voorgesteld artikel 102, eerste lid, in samenhang met artikel 94, onderdeel d.

te verstrekken ter ondersteuning van de documenten en de gegevens die een politieke partij in het register heeft gedeponereerd.⁹⁹

De Afdeling onderschrijft in navolging van de Staatscommissie Remkes en de regering het belang van transparantie van politieke advertenties en in het bijzonder van politieke microtargeting. Zoals de Staatscommissie terecht heeft opgemerkt kan door het gebruik van algoritmes op een onzichtbare manier de inhoud van en het verloop van democratische meningsvorming en debat beïnvloeden, en mogelijk zelfs de uitslag van verkiezingen.¹⁰⁰ De mogelijk schadelijke effecten daarvan voor de democratie worden groter naarmate langs deze weg desinformatie wordt verspreid. De regering verbindt aan deze ontwikkeling terecht de conclusie dat in het belang van het democratisch proces voorschriften nodig zijn om de transparantie van advertenties te waarborgen ten einde burgers in staat te stellen in alle openbaarheid kennis te nemen van alle informatie die van belang kan zijn om hun stem uit te brengen.¹⁰¹

Het voorgaande neemt niet weg dat de Afdeling enkele vragen en opmerkingen heeft over de verhouding van de voorgestelde regeling tot het EU-recht en de reikwijdte en effectiviteit ervan.

b. Verhouding tot Europese Transparantieverordening

De Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (hierna: de EU Transparantieverordening) is op 13 maart 2024 aangenomen.¹⁰² De regering gaat in de toelichting niet in op de verhouding tussen het onderhavige voorstel en de EU Transparantieverordening, omdat de onderhandelingen ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel nog

⁹⁹ Voorgesteld artikel 73, eerste lid. Uitgevers zijn volgens het voorgestelde artikel 1 de natuurlijke personen of rechtspersonen die politieke advertenties uitzenden, in welke vorm dan ook, via gebruikersinterface beschikbaar stellen of langs andere weg in het publieke domein brengen.

¹⁰⁰ Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), 'Lage Drempels, Hoge Dijken', Den Haag: 2018, p. 231-232 met verwijzing naar literatuur. Zie met name ook J. Bartlett, *The People vs Tech – How the internet is killing democracy (and how we save it)*, Ebury Press London 2018 en in relatie tot de Wet politieke partijen Sam Maasbommel, *De kat uit de boom gekeken, Politieke advertenties en microtargeting: EU leidt, NL vult aan*, in: Gerrit Voerman, Gohar Karapetian en Sam Maasbommel (red.), *Wie regelt, beperkt? De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme*, Montesquieu-reeks nr. 22, Den Haag 2023, p. 49 e.v.

¹⁰¹ Zie in dat licht ook het rapport "Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk", Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019.

¹⁰² Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (PbEU 2024, L 900). Deze verordening is op 9 april 2024 in werking getreden.

niet waren afgerond.¹⁰³ De Afdeling merkt op dat het van belang is om dat alsnog te doen. Gelet op de verschillen tussen de verordening en het wetsvoorstel dat nu voorligt is immers de vraag hoe beide regelingen zich tot elkaar verhouden en in hoeverre gelet daarop de beide regelingen tezamen genomen, een werkbaar en effectief geheel opleveren.

In de verordening is onder andere geregeld dat er een openbaar toegankelijk Europees register komt voor alle politieke reclameboodschappen die online gepubliceerd worden.¹⁰⁴ Uitgevers van politieke reclame-diensten (zoals sociale mediaplatformen) moeten op grond van de verordening ervoor zorgen dat op hun platform elke politieke reclameboodschap (online en offline) als zodanig gelabeld wordt. Daarbij dient in een transparantieverklaring bepaalde informatie beschikbaar te worden gesteld, zoals informatie over de identiteit van de opdrachtgever, de totale uitgaven en of targettingtechnieken gebruikt zijn.¹⁰⁵ De uitgevers zullen daartoe al de nodige informatie opvragen bij de aanbieders van politieke advertentiediensten en de politieke partijen. Voor online boodschappen wordt een kopie van de reclameboodschap met de transparantieverklaring in het Europees register opgenomen. Daarnaast bevat de verordening specifieke vereisten over targetting.¹⁰⁶

De Afdeling merkt op dat er tussen de verordening en het wetsvoorstel verschillen zijn in de reikwijdte en de gehanteerde definities voor de toepassing van de transparantieverplichtingen. Daar waar het Europees register zich richt op de uitgevers van online advertenties, dienen op grond van het onderhavige wetsvoorstel politieke partijen zelf al hun advertenties, online en offline, en de bijbehorende transparantieverklaring in een Nederlands register op te nemen.¹⁰⁷ De definitie van een 'politieke actor' in de verordening¹⁰⁸ is voorts ruimer dan de definities voor 'politieke partij' en 'politieke vereniging' in het wetsvoorstel. In de verordening worden immers onder 'politieke actor' verstaan:

- individuele kandidaten voor of houders van een gekozen functie;

¹⁰³ In de overwegingen van de Europese Transparantieverordening wordt naast de noodzaak om de ongewenste gevolgen van politieke microtargeting te bestrijden ook gewezen op het belang van het recht op vrije toegang tot informatie zoals dat voortvloeit uit artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zie hiervoor ook punt 2c.

¹⁰⁴ Artikel 13 van de Verordening (EU) 2024/900.

¹⁰⁵ Artikel 11, eerste lid, in samenhang met artikel 12, eerste lid, van de Verordening (EU) 2024/900.

¹⁰⁶ Zie Hoofdstuk III van de Verordening (EU) 2024/900.

¹⁰⁷ Voorgesteld artikel 71, in samenhang gelezen met de definitie van politieke advertentie in het voorgestelde artikel 1.

¹⁰⁸ Artikel 3, vierde lid, van de Verordening (EU) 2024/900.

- politieke campagneorganisaties die – kort gezegd – zijn opgericht om het resultaat van een verkiezing te beïnvloeden; en
- natuurlijke personen of rechtspersonen die een hiervoor genoemde politieke actor vertegenwoordigen en die de politieke doelstellingen van die actor promoten.

Verder valt het de Afdeling op dat ook bepaalde politieke boodschappen van niet-politieke partijen in het Europese register worden opgenomen,¹⁰⁹ terwijl het Nederlandse register zich beperkt tot advertenties van politieke partijen. Ook zijn de transparantieverplichtingen in het laatstgenoemde register ten aanzien van politieke advertenties niet van toepassing op decentrale politieke partijen,¹¹⁰ terwijl advertenties van dergelijke partijen volgens de verordening wel in het Europese register worden opgenomen.¹¹¹

Voorts is een verschil dat politieke partijen pas uiterlijk de vijfde dag na publicatie de informatie hoeven op te nemen in het Nederlandse register, terwijl het Europese register uitgaat van ofwel onmiddellijke publicatie (in het geval van zeer grote online platforms) of publicatie binnen 72 uur (andere uitgevers).¹¹² Tot slot merkt de Afdeling op dat de verordening nadere eisen bevat aan de toestemming voor de verwerking van persoonsgegevens voor de toepassing van targettingtechnieken en beperking aan het gebruik van profilering en de targetting van jongeren. Ook stelt de verordening nadere eisen in het kader van politieke online reclame.¹¹³

Gelet op deze verschillen is het de Afdeling niet duidelijk hoe het wetsvoorstel zich precies tot de EU Transparantieverordening verhoudt. In het bijzonder is niet duidelijk in hoeverre en op welke wijze politieke partijen met dit wetsvoorstel meer of andere transparantieverplichtingen worden opgelegd en in hoeverre de verordening ruimte biedt voor de geconstateerde verschillen. Een antwoord op deze vragen is niet alleen uit juridisch oogpunt relevant maar ook van groot belang voor de praktijk. Helder moet zijn welke verplichtingen voor politieke partijen uit beide regelingen in hun onderlinge samenhang gezien voortvloeien. Daarbij is ook de uitvoerbaarheid van belang.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot de EU Transparantieverordening.

¹⁰⁹ Artikel 3, tweede lid, van de Verordening (EU) 2024/900 en overweging 22 van de considerans. Uitgezonderd zijn zuiver particuliere of commerciële boodschappen.

¹¹⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.4 (Maatregelen).

¹¹¹ Zie onder andere artikel 3, punt 2, onderdeel b, en punten 23 en 31 van de overwegingen bij Verordening (EU) 2024/900.

¹¹² Onderscheidenlijk artikel 13, tweede en vierde lid, van de Verordening (EU) 2024/900.

¹¹³ Artikelen 18 en 19 van de Verordening (EU) 2024/900.

c. *Reikwijdte: ook offline advertenties?*

Het wetsvoorstel heeft betrekking op alle politieke advertenties. Dat betekent dat de daarin opgenomen transparantievoorschriften ook gelden voor offline advertenties in geschreven media. Zoals hiervoor opgemerkt heeft de EU Transparantieverordening een beperktere reikwijdte: deze heeft alleen op onlineadvertenties betrekking. Ook de voorstellen van de Staatscommissie parlementair stelsel golden alleen voor online politieke advertenties omdat in dat geval gebruik wordt gemaakt van microtargeting: het door algoritmes bij elkaar brengen en analyseren van grote hoeveelheden gegevens over individuele kiezers door middel waarvan voorspeld kan worden voor welke argumenten kiezers gevoelig zijn en op welke wijze zij kunnen worden gestimuleerd hun stem op een bepaalde manier uit te brengen.¹¹⁴

De regering motiveert haar keuze om het wetsvoorstel ook betrekking te laten hebben op offline advertenties omdat het naar haar oordeel door de grote verscheidenheid van mediaplatformen, zowel offline als online, ook zonder het gebruik van microtargeting mogelijk is om aan specifieke doelgroepen verschillende advertenties te tonen en daarmee politieke advertenties aan het publieke debat te onttrekken. Zij noemt in dat verband bijvoorbeeld de mogelijkheid een advertentie te plaatsen in geschreven media die alleen onder een kleine, specifieke, doelgroep wordt verspreid, of het plaatsen van een advertentie op een website die vooral bezocht wordt door één doelgroep. In zulke gevallen gelden, aldus de regering, “dezelfde voordelen en risico’s die hierboven voor microtargeting worden benoemd”.¹¹⁵

De Afdeling merkt op dat deze redenering onvoldoende overtuigend is. Weliswaar zullen ook politieke advertenties in geschreven media of op een website alleen worden gezien door bepaalde groepen burgers maar dat betekent niet dat, zoals de regering stelt, de risico’s hetzelfde zijn als bij politieke advertenties online via microtargeting. Door gebruik van nieuwe technologieën zijn de mogelijkheden om verfijnde, gepersonaliseerde advertenties tot kiezers te richten, aanmerkelijk toegenomen. De risico’s¹¹⁶ daarvan in verhouding tot offline advertenties zijn niet alleen groter door het feit dat onlineadvertenties op individuele personen zijn

¹¹⁴ Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), ‘Lage Drempels, Hoge Dijken’, Den Haag: 2018, p. 235 e.v.

¹¹⁵ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.4 (Maatregelen).

¹¹⁶ Gebruik van microtargeting heeft ook voordelen. Politieke partijen kunnen een burger gericht kunnen informeren en de soms schaarse campagnemiddelen efficiënt kunnen inzetten. Voor burgers is het voordeel dat zij zo vooral informatie zien die hun interesse heeft. Dit is ook van belang in het licht van het recht op toegang tot informatie dat tot uitdrukking komt in artikel 10 van het EVRM en artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

gericht en dus ook van persoon tot persoon kunnen verschillen, maar ook omdat microtargeting zich volledig aan de openbaarheid onttrekt; advertenties zijn alleen zichtbaar voor de persoon tot wie deze zich in het concrete geval richt.

De mogelijke doorwerking van gebruik van deze nieuwe technieken in het democratisch bestel kunnen aanzienlijk zijn. Het leidt potentieel tot versplintering van het publieke debat. Hoe meer het debat wordt gericht op kleinere doelgroepen, hoe lastiger het wordt om discussies te voeren in de maatschappij als geheel.¹¹⁷ Informatie over de belangen van anderen raakt uit zicht, en daarmee het denken over wat in het algemeen belang zou zijn. De kiezer kan bovendien een onvolledig beeld krijgen van een partij als hij slechts over één onderwerp advertenties ontvangt of als via microtargeting door een en dezelfde partij verschillende – soms zelfs tegengestelde – boodschappen naar verschillende groepen kiezers wordt afgegeven.

De Afdeling ziet met name risico's bij het gebruik van informatie over persoonlijkheidskenmerken, denkbeelden, verlangens en emoties van kiezers voor targeting. Dit is kwetsbare informatie. Hiermee verschilt microtargeting van andere vormen van adverteren. Als doelgericht en op heimelijke wijze geprobeerd wordt het besluitvormingsproces van de individuele kiezer te beïnvloeden, kan het kiezersgedrag worden gemanipuleerd.¹¹⁸ Dat risico is des te groter als in een advertentie gebruik wordt gemaakt van desinformatie. Daardoor kan de autonomie van een ieder om op grond van openbare en betrouwbare informatie de eigen stem te bepalen, worden aangetast.

Gelet op het voorgaande wijst de Afdeling erop dat de effecten en risico's van onlineadvertenties aanzienlijk groter zijn dan van offlineadvertenties. Daarom geeft zij de regering in overweging om, conform de EU Transparantieovereenkomst, het wetsvoorstel op dit punt te beperken tot online advertenties.¹¹⁹ Dat heeft

¹¹⁷ T. van der Meer, 'Microtargeting en de bescherming van de publieke sfeer', in: J. de Ridder, R. Vliegthart & J. Zuure (red.), *Doen, durven of de waarheid: Democratie in digitale tijden*, 2020, p. 273-286; F.J. Zuiderveen Borgesius, e.a., 'Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy', *Utrecht Law Review*, 2018, jrg. 14(1), p. 82.

¹¹⁸ K. van der Plaat, Microtargeting en politieke partijen, Den Haag: Rathenau Instituut 2021, p. 48-50 met literatuurverwijzingen naar o.a. B. Zarouali e.a. 'Using a Personality-Profiling Algorithm to Investigate Political Microtargeting: Assessing the Persuasion Effects of Personality-Tailored Ads on Social Media', *Communication Research* 2022, jrg. 49(8), p. 1066-1091; W.A. Gorton, 'Manipulating citizens: how political campaigns' use of behavioral social science harms democracy', *New Political Science* 2016, jrg. 38(1), p. 61-80; D. Susser, B. Roessler & H. Nissenbaum, 'Online Manipulation: Hidden Influences in a Digital World', *Georgetown Law Technology Review* 1 (2019).

¹¹⁹ Zie ook Sam Maasbommel, De kat uit de boom gekeken, Politieke advertenties en microtargeting: EU leidt, NL vult aan, in: Gerrit Voerman, Gohar Karapetian en Sam

bovendien als voordeel dat politieke partijen daardoor ook minder worden belast en de regeling ook in verhouding tot de Europese voorschriften, beter uitvoerbaar wordt.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in bovenbedoelde zin aan te passen.

d. *Aanbevelingen Staatscommissie parlementair stelsel*

De toelichting gaat in op het belang voor het democratische proces dat burgers in een verkiezing hun stem kunnen uitbrengen met de kennis van alle politieke keuzemogelijkheden die er zijn.¹²⁰ De regering constateert op grond van de hiervoor genoemde overwegingen (zie punt c) terecht dat dat op dit moment onvoldoende het geval is. Het doel van de voorgestelde transparantieverklaring en het register van politieke advertenties is om dit te veranderen door de kennis van de politieke keuzemogelijkheden bij kiezers te bevorderen. Op die manier, zo stelt de regering, worden politieke campagnes onderdeel van het publieke debat.¹²¹

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde transparantieregels over het bereik, de financiering en de gebruikte technieken bij politieke advertenties een stap voorwaarts kunnen betekenen in de bescherming van het publieke democratische debat. Het is echter de vraag of het voorstel voldoende is om de risico's te ondervangen die het gebruik van microtargeting met zich brengt. Het valt in dat verband op dat de regering enkele aanbevelingen van de Staatscommissie parlementair stelsel wel¹²² maar sommige aanbevelingen juist niet heeft overgenomen. Zo heeft deze commissie met het oog op de noodzaak om de transparantie van het democratische debat te waarborgen, geadviseerd om wettelijk te regelen dat een politieke advertentie op sociale mediaplatforms slechts tot een bepaald maximumpercentage gericht mag worden aangeboden aan een bepaalde groep gebruikers, die voldoen aan specifieke kenmerken.¹²³ Voor het resterende percentage moet de advertentie aan willekeurige gebruikers worden getoond die niet aan de geselecteerde kenmerken voldoen.

De regering onderschreef in zijn reactie op het rapport van de Staatscommissie het advies om wettelijke voorschriften inzake de transparantie van digitale campagnevoering en microtargeting voor zover dit politieke partijen raakt, op te

Maasbommel (red.), *Wie regelt, beperkt?*. De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme, Montesquieu-reeks nr. 22, Den Haag 2023, p. 49 e.v. m.n. p. 61.

¹²⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.1 (Politieke advertenties).

¹²¹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.1 (Politieke advertenties).

¹²² Aanbevelingen 1 en 4 van de Staatscommissie parlementair stelsel, Lage Drempeles, Hoge Dijken: Democratie en rechtsstaat in balans, 2018, p. 245-246.

¹²³ Aanbeveling 3, Staatscommissie Parlementair Stelsel 2018, p. 245-246.

nemen in de Wpp.¹²⁴ In de toelichting op het voorliggende wetsvoorstel wordt echter op voorgenoemde aanbeveling niet ingegaan. De Afdeling wijst erop dat het mede met het oog op de effectiviteit van dit onderdeel van het wetsvoorstel van belang is dat alsnog wordt afgewogen of en zo ja, op welke wijze deze aanbeveling in het wetsvoorstel moet worden verwerkt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

e. *Toegankelijkheid en effectiviteit van het register*

De Afdeling merkt op dat een register potentieel kan bijdragen aan de toegankelijkheid van informatie over politieke advertenties en het inzicht voor de burger. De vraag rijst wel hoe deze verplichting in de praktijk uitwerkt en of het huidige voorstel voldoende bijdraagt aan de toegankelijkheid van politieke advertenties en het bieden van inzicht.

In de eerste plaats gaat het, ook indien het wetsvoorstel beperkt zou blijven tot online advertenties (zie hiervoor punt c), om grote hoeveelheden advertenties en bijbehorende informatie. De toelichting gaat niet in op de wijze waarop deze informatie met het oog op de transparantie van het publieke debat beschikbaar wordt gemaakt. Onduidelijk blijft hoe in de praktijk wordt gewaarborgd dat een register van dergelijke omvang ook daadwerkelijk toegankelijk en bruikbaar is voor burgers en media.

De vraag is verder hoe de Nederlandse Autoriteit politieke partijen in de praktijk toezicht houdt op de naleving van de transparantieplichtingen. In de toelichting wordt gewezen op gericht onderzoek en steekproeven maar de vraag is hoe feitelijk is na te gaan of alle advertenties daadwerkelijk zijn aangeboden aan het register, vooral als gebruik gemaakt wordt van microtargeting.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

f. *Verhouding tot andere toezichthouders ten aanzien van reclamediensten*

De EU Transparantieverordening gaat gelden naast de Digital Service Act (DSA) die reeds transparantieplichtingen oplegt aan zeer grote onlineplatforms die reclame verspreiden.¹²⁵ In de EU Transparantieverordening wordt voorgesteld het toezicht op de naleving van de registratieplichten in het Europese register door uitgevers en aanbieders van reclamediensten bij dezelfde toezichthouder te

¹²⁴ Kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, Kamerstukken II 2018/19, 34430, nr. 10.

¹²⁵ Artikel 30 in samenhang gelezen met artikel 25 van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten (Digital services act, wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG.

beleggen die al toezicht houdt op de verplichtingen op grond van de DSA.¹²⁶ Voor Nederland zou dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) zijn.¹²⁷

De verordening laat ruimte voor de lidstaten om bij de implementatie een andere toezichthouder aan te wijzen. Het toezicht op de aangescherpte voorwaarden voor microtargeting bij politieke advertenties wordt in de EU Transparantieverordening dwingend neergelegd bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).¹²⁸ Het wetsvoorstel belegt voorts het toezicht op de naleving van de verplichtingen ten aanzien van het Nederlandse register voor politieke advertenties bij de Nederlandse Autoriteit politieke partijen.

De Afdeling merkt op dat als de regering het voorstel tot aanwijzing van de ACM volgt, er drie verschillende toezichthouders bevoegd zullen zijn in het domein van online politieke advertentie(diensten). De toelichting biedt geen inzicht in de verhoudingen tussen deze toezichthouders en in hoeverre samenwerking nodig zal zijn voor een goede taakuitoefening, alsmede hoe deze samenwerking wordt ingericht. Goed inzicht daarin is nodig opdat het toezicht in de praktijk zo effectief mogelijk is.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

9. Giften

a. *Algemeen*

Politieke partijen hebben grofweg drie bronnen van inkomsten: contributies van betalende leden, subsidies vanuit de overheid en giften van particulieren. De mogelijkheid tot het doen van giften (in de terminologie van de wet: bijdragen) is voor burgers een van de manieren waarop zij politiek kunnen participeren en steun kunnen geven aan partijen. Tegelijk herbergt een grote afhankelijkheid van giften het risico in zich van (de schijn van) ongewenste beïnvloeding. Dat risico is er ook als de giften afkomstig zijn van Nederlanders. Met de invoering van de Evaluatiewet Wfpp zijn maatregelen genomen om het risico van beïnvloeding door hoge bijdragen van een individuele geveer te verkleinen.¹²⁹

¹²⁶ Artikel 22, derde lid, van de Verordening (EU) 2024/900.

¹²⁷ Dit voorstel is thans aanhangig bij de Tweede Kamer, artikel 2 van het voorstel Uitvoering van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (Uitvoeringswet digitaaldienstenverordening), Kamerstukken II 2023/24, 36531, nr. 2.

¹²⁸ Dit volgt uit artikel 22, eerste lid, van de Verordening (EU) 2024/900.

¹²⁹ Stb. 2022, 412.

Politieke partijen zijn op grond van het wetsvoorstel verplicht om giften van € 250 of meer te registreren.¹³⁰ Anonieme bijdragen of bijdragen uit het buitenland mogen bovendien niet hoger zijn dan dat bedrag. De donatiegrens voor Nederlandse donateurs wordt net als in de huidige Wfpp gesteld op maximaal € 100.000.

De regels ten aanzien van de ontvangst en registratie van giften zijn grotendeels overgenomen uit de Wfpp.¹³¹ Eén van de wijzigingen ten opzichte van de Wfpp is dat het volledig verbod op bijdragen van niet-Nederlandse donateurs komt te vervallen.¹³² Het wetsvoorstel staat bijdragen van deze donateurs toe tot een bedrag van € 250.¹³³ Dit bedrag beredeneert de regering vanuit de gedachte dat ook niet-Nederlanders lid moeten kunnen zijn van een politieke partij.¹³⁴ Om de daarvoor noodzakelijke contributiebetalingen mogelijk te maken is hen toegestaan tot een bedrag van € 250 te betalen aan een partij.

b. Hoogte maximumbijdrage voor Nederlanders

De donatiegrens voor Nederlandse donateurs wordt in het wetsvoorstel gesteld op € 100.000. Bijdragen die de maxima te boven gaan, dienen te worden teruggegeven aan de donateur of, als dit niet mogelijk is, te worden overgemaakt op een daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit en komen toe aan de Staat.¹³⁵ De maximumbijdrage komt overeen met de bestaande donatiegrens in de Wfpp.¹³⁶ Deze grens is bij amendement in de Wfpp opgenomen. Met dit amendement werd een (cumulatieve) maximumbijdrage geïntroduceerd, die het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Wfpp niet kende.

De maximumbijdrage is opgenomen omdat het ontbreken van een maximum er volgens de Tweede Kamer toe kon leiden dat een politieke partij een substantieel deel van haar inkomen zou verkrijgen van één gever.¹³⁷ Dat leidde volgens de Tweede Kamer op zijn minst tot de schijn van belangenverstrengeling en zou afbreuk doen aan het beginsel van gelijke kansen. De regering stelde indertijd dat

¹³⁰ Voorgesteld artikel 35. Overigens wordt uit het wetsvoorstel niet duidelijk of het bedrag van € 250 wordt geïndexeerd. Dat is wel het geval bij de gemaximeerde gecombineerde bijdragen (zie voorgesteld artikel 41, zesde lid, en 61, vijfde lid) en de subsidiebedragen (zie voorgesteld artikel 15, derde lid).

¹³¹ Artikelen 20-29b van de Wet financiering politieke partijen.

¹³² Thans artikel 23a van de Wet financiering politieke partijen.

¹³³ Voorgestelde artikelen 40 (voor landelijke partijen) en 60 (voor decentrale partijen).

¹³⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 5.3.2 (Bijdragen maximum van een donateur niet zijnde een Nederlandse donateur).

¹³⁵ Dit geldt voor zogenaamde gecombineerde bijdragen. Eén donateur mag binnen één kalenderjaar niet meer dan € 100.000 bijdragen. Voor decentrale partijen is het maximum gesteld op € 20.000. Zie respectievelijk artikel 41 en artikel 61 van het wetsvoorstel.

¹³⁶ Zie artikel 29b van de Wet financiering politieke partijen.

¹³⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 62.

naarmate giften hoger zijn, het risico op mogelijke financiële beïnvloeding toeneemt, maar dat transparantieverplichtingen dat risico voldoende zou ondervangen.¹³⁸ Het standpunt dat er bij giften van meer dan € 100.000 steeds een achterliggend belang van politieke beïnvloeding aan de orde was, kon naar het oordeel van de regering destijds niet in algemene zin worden onderschreven.

Gelet op de zorgen en maatschappelijke ontwikkelingen die de aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel merkt de Afdeling op dat het wenselijk is dat de hoogte van de in het wetsvoorstel opgenomen maximumbijdrage voor Nederlanders (van € 100.000) toereikend wordt gemotiveerd. De regering geeft in de toelichting, onder verwijzing naar de opvatting van de Tweede Kamer, aan dat de maximumbijdrage van Nederlanders is bedoeld om te voorkomen dat bedrijven of particulieren met hoge bijdragen politieke invloed en macht kunnen verwerven.

Niet duidelijk wordt echter hoe de regering het risico van ongewenste beïnvloeding zelf beoordeelt en waarom in het licht daarvan een maximumbijdrage van € 100.000 als voldoende effectief gezien kan worden om dit risico te ondervangen. Daarbij merkt de Afdeling op dat het om een aanzienlijk bedrag gaat. Het is niet evident dat een zodanig hoog bedrag het risico van onwenselijke beïnvloeding in voldoende mate uitsluit.

De Afdeling adviseert in de toelichting de hoogte van de maximumbijdrage voor Nederlanders nader te motiveren en zo mogelijk het wetsvoorstel aan te passen.

c. Kiesgerechtigde niet-Nederlanders

In het wetsvoorstel wordt ook voor de giften aan decentrale politieke partijen een onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en niet-Nederlanders. De maximale bijdrage aan een decentrale politieke partij is € 20.000 voor Nederlanders en € 250 voor niet-Nederlanders.¹³⁹ Volgens de regering is een lagere donatiegrens nodig voor niet-Nederlanders omdat in het bijzonder buitenlandse bijdragen een inbreuk kunnen maken op het vrije en onafhankelijke karakter van de Nederlandse verkiezingen en politieke wilsvorming.¹⁴⁰ Deze redenering gaat echter voorbij aan het feit dat niet-Nederlanders ook in Nederland kunnen wonen en zelfs in bepaalde gevallen kiesgerechtigd zijn.

Niet-Nederlanders die in Nederland woonachtig zijn hebben namelijk in bepaalde gevallen wel actief en passief kiesrecht voor verkiezingen voor de gemeenteraad,

¹³⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. C.

¹³⁹ Voorgestelde artikelen 60 en 61.

¹⁴⁰ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 10.4 (Recht op eigendom en het vrij verkeer van kapitaal).

het algemeen bestuur van het waterschap en het Europees Parlement.¹⁴¹ Toch geldt het verbod op bijdragen van meer dan € 250 van niet-Nederlandse donateurs ook ten aanzien van politieke partijen die juist bij deze verkiezingen actief zijn. Dit heeft tot gevolg dat een specifieke groep kiezers, namelijk niet-Nederlanders met actief en passief kiesrecht, beperktere mogelijkheden heeft om te doneren aan een politieke partij dan anderen die voor diezelfde verkiezing kiesgerechtigd zijn.¹⁴² Zij kunnen wel lid zijn van een partij, maar zijn daarnaast sterk beperkt in de mogelijkheden voor het doen van donaties of afdrachten aan partijen. De vraag is in hoeverre voor deze keuze een afdoende rechtvaardiging bestaat en of er reële mogelijkheden zijn deze groep te onderscheiden van niet-Nederlanders woonachtig buiten Nederland. De regering gaat daar in de toelichting nog onvoldoende op in.

De regering stelt dat in de voorgestelde definitie van ‘Nederlandse donateur’ zijn of haar nationaliteit als maatstaf is gekozen en niet de kiesgerechtigdheid van de donateur omdat controle van de kiesgerechtigdheid door een politieke partij een vergaande inbreuk is op de privacy.¹⁴³ Dit is een voortzetting van de lijn van de Wfpp, waar bij het ontvangen van giften kon worden volstaan met het controleren van de nationaliteit en de leeftijd van de donateur aan de hand van een kopie van een paspoort of identiteitskaart.¹⁴⁴ Een belangrijk verschil is echter dat – anders dan in de Wfpp – het wetsvoorstel nu ook andere verkiezingen reguleert dan die van de Staten-Generaal. Voor die verkiezingen is een controle op nationaliteit onvoldoende precies ter afbakening van de groep kiesgerechtigden.

De regering stelt dat de controle van de kiesgerechtigdheid van een donateur door politieke partijen een vergaande inbreuk vormt op de privacy en een wettelijke grondslag mist.¹⁴⁵ Volgens de regering moeten partijen dan toegang krijgen tot de Basisregistratie Personen (BRP), waar gemeenten de kiesgerechtigdheid in zouden registreren. Dit is een onjuiste weergave. Kiesgerechtigdheid is immers geen statisch gegeven dat in de BRP staat. Gemeenten ontleen aan de BRP gegevens die nodig zijn voor het opmaken van een kiezersregister voor een specifieke

¹⁴¹ Bij verkiezingen voor de gemeenteraad (op grond van artikel B 3 van de Kieswet), voor de categorie ingezetenen van het algemeen bestuur van het waterschap (op grond van artikel B 2a van de Kieswet) en het Europees Parlement (op grond van artikel Y 3 van de Kieswet).

¹⁴² Vergelijk Hansko Broeksteeg, Regulering van partijfinanciën in de Wpp, in: Gerrit Voerman, Gohar Karapetian en Sam Maasbommel (red.), *Wie regelt, beperkt? De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme*, Montesquieu-reeks nr. 22, Den Haag 2023, p. 35-47, m.n. p. 45.

¹⁴³ Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, artikel 1 (Begripsbepalingen en reikwijdte onder Nederlandse donateur).

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. C.

¹⁴⁵ Toelichting op het wetsvoorstel, artikelsgewijs deel, artikel 1 (Begripsbepalingen en reikwijdte onder Nederlandse donateur).

verkiezing.¹⁴⁶ Het inlichtingen- en inzagerecht van partijen in deze kiezersregisters is sinds 1989 aanmerkelijk beperkt.¹⁴⁷ Dit is een keuze die in de context van het nu voorliggende wetsvoorstel opnieuw een meer nadrukkelijke afweging verdient van de privacy van kiezers enerzijds en het voorkomen van misbruik anderzijds.¹⁴⁸ Het nadrukkelijk afwegen van verschillende mogelijkheden is van belang om te voorkomen dat kiesgerechtigde niet-Nederlanders sterker worden beperkt dan andere kiesgerechtigden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de positie van niet-Nederlandse kiesgerechtigden en eventuele alternatieve mogelijkheden om deze groep te kunnen onderscheiden van de niet-Nederlanders in het buitenland.

d. *Beperking van vrij verkeer van kapitaal*

Bij de parlementaire behandeling van de Evaluatiewet Wfpp is uitgebreid ingegaan op de vraag of een verbod op buitenlandse giften gerechtvaardigd en handhaafbaar was. Een verbod op giften vanuit de EU en de EER aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen achtte de regering indertijd niet proportioneel gelet op het in de EU en EER geldende vrije verkeer van kapitaal.¹⁴⁹ Een dergelijk algemeen verbod is bij amendement op genoemd wetsvoorstel toen alsnog geïntroduceerd.¹⁵⁰

Ook nu stelt de regering zich op het standpunt dat een volledig verbod op bijdragen van een niet-Nederlandse donateur niet verenigbaar is met het Unierecht en specifiek het vrij verkeer van kapitaal (artikelen 64 tot en met 68 VWEU). Het stellen van een maximumbedrag van € 250 voor bijdragen afkomstig van niet-Nederlanders vormt echter eveneens een beperking van het vrij verkeer van kapitaal.¹⁵¹ Zij kunnen immers niet vrij beslissen een hogere bijdrage te doneren daar waar die vrijheid voor Nederlanders wel bestaat. Een dergelijke beperking dient te worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 65 VWEU genoemde redenen. In de jurisprudentie worden uitzonderingen op deze vrijheid aanvaard in geval het algemene belangen van dwingende aard betreft, zoals de bescherming van de openbare orde en openbare veiligheid.¹⁵²

¹⁴⁶ Artikel D 1 van de Kieswet en artikel D 1 van het Kiesbesluit.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 1987/88, 20264, nr. 3.

¹⁴⁸ Zie ook: Elzinga, D.J. e.a., Het Nederlandse kiesrecht, Deventer, Kluwer, 2012, p. 121.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35657, nr. 3, p. 6-7.

¹⁵⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 43.

¹⁵¹ Artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zie ook Voorlichting over de juridische mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering van politieke partijen, W04.22.0111/I/Vo, punt 3c.

¹⁵² HvJEG 26 maart 2009, C-326/70, Commissie/Italië, ECLI:EU:C:2009:193.

In de toelichting wordt aangegeven dat gelet op de doelstellingen die partijen nastreven en de manier waarop zij dat verwezenlijken, er inderdaad sprake is van een algemeen belang van dwingende aard. Voor een beroep op het meer specifieke belang van de openbare orde en veiligheid moet in beginsel sprake zijn van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.¹⁵³

Het is volgens de rechtspraak aan de lidstaten om te bepalen in welke mate zij legitieme belangen willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt, mits de gekozen maatregelen geschikt en proportioneel zijn.¹⁵⁴ De toelichting geeft onvoldoende blijk van hoe de geschiktheid en de proportionaliteit van de beperking van bijdragen van niet-Nederlandse donateurs wordt afgewogen. Onder verwijzing naar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt in de toelichting terecht aangegeven dat de vereiste transparantie over bijdragen in het algemeen als een geschikt en proportioneel middel gezien kan worden. De toelichting beargumenteert dit ten onrechte niet voor de voorgestelde maximering van giften van niet-Nederlanders. Dit is mede gelet op het relatief lage bedrag (250 euro) een verdergaande maatregel waarvan de noodzaak en proportionaliteit met het oog op het belang van de openbare orde en veiligheid overtuigend moet worden gemotiveerd.¹⁵⁵

In deze afweging kan onderscheid worden gemaakt in de herkomst van de bijdrage. Niet-Nederlanders kunnen immers afkomstig zijn uit de lidstaten of uit derde landen. Mogelijk kan in bepaalde gevallen een beperking van het kapitaalverkeer uit derde landen worden gerechtvaardigd.¹⁵⁶ Dat kan anders liggen voor personen uit de Europese Unie. Dat geldt te meer gelet voor gevallen waarin partijen en hun leden grensoverschrijdend samenwerken, soms zelfs binnen Europese partijen. Het is vanuit deze gezichtspunten van belang daar nader in de toelichting op in te gaan.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te motiveren waarom de voorgestelde maximering van bijdragen van niet-Nederlanders aan politieke partijen een geschikte en proportionele maatregel is in het licht van het vrij verkeer van kapitaal.

e. *Hoogte maximumbijdrage voor niet-Nederlanders*

De Afdeling begrijpt de wens van de regering om maatregelen te treffen tegen ongewenste buitenlandse inmenging door middel van donaties aan politieke

¹⁵³ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 91.

¹⁵⁴ HvJEG 23 oktober 2007, C-112/05, Commissie/Duitsland, ECLI:EU:C:2007:623, punt. 73.

¹⁵⁵ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 86.

¹⁵⁶ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 80.

partijen. Tegelijkertijd raakt dat gelet op het voorgaande de positie van niet-Nederlandse kiesgerechtigden (punt 9b) en het vrij verkeer van kapitaal (punt 9c). Om de verschillende invalshoeken zo veel mogelijk te kunnen verenigen constateert de Afdeling dat het maximumbedrag van € 250 laag is, zeker in verhouding tot de in het voorstel opgenomen grens voor Nederlandse donateurs van € 100.000.¹⁵⁷

Volgens de toelichting is dit bedrag gekozen omdat de regering het voor niet-Nederlanders die wel actief en passief kiesrecht hebben mogelijk wil maken dat zij lid kunnen zijn van een politieke partij. Om te kunnen voldoen aan de contributieverplichting horend bij het lidmaatschap, wil de regering bijdragen afkomstig van niet-Nederlandse donateurs toestaan tot een bedrag van € 250.¹⁵⁸

Deze redenering gaat echter voorbij aan het feit dat het doen van een bijdrage niet alleen kan gaan om het betalen van contributie, maar ook kan gaan om een onverplichte bijdrage aan de partij (zie punt 9b). Bovendien vergt een dergelijk laag maximumbedrag een sterkere motivering van de noodzakelijkheid en proportionaliteit in het licht van het vrij verkeer van kapitaal (zie punt 9c) dan wanneer het zou gaan om een hoger bedrag. Een hoger maximumbedrag zou niet-Nederlandse kiesgerechtigden meer ruimte geven om donaties te doen en kan uit een oogpunt van proportionaliteit eerder aanvaardbaar kunnen zijn dan het huidige voorstel. Vanzelfsprekend kan daarnaast de verplichting tot registratie en openbaarmaking van bijdragen boven de grens van € 250 in stand blijven.

De Afdeling adviseert in de toelichting de hoogte van de maximumbijdrage voor niet-Nederlanders nader te motiveren en zo mogelijk het wetsvoorstel aan te passen.

10. Toezicht en handhaving

a. *Instelling Nederlandse Autoriteit politieke partijen*

Het wetsvoorstel roept een nieuwe toezichthouder in het leven, de Nederlandse Autoriteit politieke partijen.¹⁵⁹ Deze Autoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan met wettelijke taken.¹⁶⁰ Momenteel is het houden van toezicht op de naleving van de wettelijke regels rondom subsidiëring en financiering belegd bij de minister van BZK, die op onderdelen wordt geadviseerd door de Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp).¹⁶¹

¹⁵⁷ Of € 20.000 voor decentrale politieke partijen.

¹⁵⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 5.3.2 (Bijdragen maximum van een donateur niet zijnde een Nederlandse donateur).

¹⁵⁹ Voorgesteld artikel 93.

¹⁶⁰ Voorgesteld artikel 94.

¹⁶¹ Zie artikel 35 van de Wet financiering politieke partijen.

De nu bestaande constructie wordt niet altijd als voldoende onafhankelijk gezien, nu de minister een functionaris is met een duidelijk politieke affiliatie. Bovendien wordt met het wetsvoorstel de toezichtsverantwoordelijkheid uitgebreid. Dat maakt het volgens de regering belangrijk om voortaan in de wet onafhankelijk toezicht van de Wpp te waarborgen.¹⁶² Gelet op het belang van de onafhankelijke positie van de Kiesraad in het verkiezingsproces, heeft het kabinet al eerder aangegeven het toezicht niet bij de Kiesraad te willen beleggen.¹⁶³ Meer in het bijzonder stelt de regering zich op het, naar het oordeel van de Afdeling terechte, standpunt dat de Kiesraad hierdoor in de positie terecht zou kunnen komen dat hij politiek-gevoelige besluiten over politieke partijen zou moeten nemen die botsen met de strikt onpartijdige rol van de Kiesraad als centraal stembureau.¹⁶⁴ Er is daarom gekozen voor de oprichting van een nieuwe instelling, de Nederlandse Autoriteit politieke partijen.

De Autoriteit krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan, waardoor een van de minister onafhankelijke oordeelsvorming door de Autoriteit wordt gegarandeerd. Met het oog daarop worden er in het wetsvoorstel enkele uitzonderingen op de Kaderwet zbo's geregeld om de onafhankelijkheid van het zbo verder te versterken.¹⁶⁵ Zo kan de minister geen besluiten die de Autoriteit heeft genomen, vernietigen. Ook zal de minister, blijkens de toelichting, slechts beperkt gebruik maken van de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de Autoriteit.¹⁶⁶

De Afdeling merkt in het algemeen op dat terughoudendheid is geboden bij het instellen van nieuwe zelfstandig bestuursorganen. Het toekennen van (nieuwe) bevoegdheden aan wettelijk verankerde, onafhankelijke instellingen heeft gevolgen voor het grondwettelijke stelsel van parlementaire controle en ministeriële verantwoordelijkheid. Voordat hiertoe wordt overgegaan, dienen daarom de voor- en nadelen zorgvuldig te worden afgewogen.¹⁶⁷

¹⁶² Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 8.2 (Voorgeschiedenis en motief voor oprichting).

¹⁶³ Kamerstukken II, 2019-2020, 35300 VII, nr. 123.

¹⁶⁴ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 8.2 (Voorgeschiedenis en motief voor oprichting).

¹⁶⁵ Voorgesteld artikel 98.

¹⁶⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 8.6 (Toezicht en handhaving). Zie ook artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De norm tot terughoudend gebruik van beleidsregels is niet in de Wet op de politieke partijen vastgelegd.

¹⁶⁷ Zie onder anderen het advies van 6 maart 2024, W13.23.00356/III, punt 4, het ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid van 15 juni 2020, W04.20.0135/I, punt 2.5, en Aanwijzing 5.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In dit specifieke geval heeft de Afdeling begrip voor de instelling van een nieuwe onafhankelijke autoriteit als zelfstandig bestuursorgaan. Eerder heeft de Afdeling al overwogen dat er bij uitstek behoefte kan zijn aan onafhankelijke toezicht op de financiering van politieke partijen.¹⁶⁸ Vanuit dat oogpunt onderschrijft de Afdeling de voorgestelde instelling van de Nederlandse Autoriteit politieke partijen als zelfstandig bestuursorgaan.

Met inachtneming van het voorgaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

b. Benoeming van de leden

Zoals de Afdeling eerder heeft gesteld, is het doen van onderzoek naar de financiering van politieke partijen een buitengewoon politiek gevoelige taak.¹⁶⁹ Dat geldt ook voor de andere taken die aan de Nederlandse Autoriteit politieke partijen op grond van het wetsvoorstel worden toegekend. De onafhankelijkheid van (de leden van) de Autoriteit moet buiten discussie staan. Daarom is van belang dat de procedure voor benoeming, schorsing en ontslag van de leden van de Autoriteit op duidelijke wijze wettelijk zijn vastgesteld en dat de zwaarte van de procedure moet passen bij het belang van de taak.¹⁷⁰

De vraag is of vanuit dit gezichtspunt de voorgestelde benoemingsprocedure voldoende is. Blijkens de toelichting worden de leden van de Autoriteit bij koninklijk besluit benoemd voor ten hoogste vier jaar.¹⁷¹ Ook schorsing en ontslag van de leden van de Autoriteit gebeurt bij koninklijk besluit, aldus de toelichting. Uit de voorgestelde wettekst volgt echter dat deze bevoegdheid ligt bij de minister. Artikel 12 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt immers dat leden van een zelfstandig bestuursorgaan worden benoemd, geschorst en ontslagen door de minister. Van deze bepaling wordt in het wetsvoorstel niet afgeweken.¹⁷² Gelet op

¹⁶⁸ Voorlichting van 14 december 2022, Kamerstukken 2022/23, 35657, nr. 91, par. 5.c.iv.

¹⁶⁹ Voorlichting van 28 juni 2022 over de juridische mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering van politieke partijen, W04.22.0111/I/Vo, paragraaf 5.c.iv.

¹⁷⁰ Vergelijk Solke Munneke, De Autoriteit Wet op de politieke partijen en het toezicht in de Wpp, in: Gerrit Voerman, Gohar Karapetian en Sam Maasbommel (red.), Wie regelt, beperkt?. De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme, Montesquieu-reeks nr. 22, Den Haag 2023, p. 63-75, aldaar p. 66-67.

¹⁷¹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 8.3 (Vormgeving van de Autoriteit).

¹⁷² In voorgesteld artikel 98 wordt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing verklaard. De toepassing van de artikelen 20, 22 en 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt beperkt of uitgesloten. De toepasselijkheid van artikel 12, over de benoeming van leden van een zelfstandig bestuursorgaan, wordt niet uitgesloten.

het voorgaande ligt het in elk geval voor de hand de wettekst met de toelichting in overeenstemming te brengen en te regelen dat benoeming geschiedt bij koninklijk besluit.

Bovendien kan de vraag rijzen of niet een extra waarborg hier nodig is. De benoeming van leden van andere in de democratische rechtsstaat cruciale instanties is met extra waarborgen omkleed. Ook bij de nieuw te vormen Autoriteit zouden op dit punt extra waarborgen kunnen worden ingebouwd, zoals de instelling van een onafhankelijke selectiecommissie.¹⁷³

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de wettekst aan te passen en in overeenstemming te brengen met de toelichting in die zin dat de leden van de Autoriteit (minstens) bij koninklijk besluit worden benoemd. Daarnaast adviseert de Afdeling nader toe te lichten waarom niet is gekozen voor een benoemingsprocedure die met extra waarborgen is omkleed.

c. *Bestuurlijke boetes*

De Autoriteit wordt belast met het toezicht op de financiering van landelijke en decentrale politieke partijen en de regels over transparantie van de (digitale) politieke campagnes van landelijke partijen en het gebruik van microtargeting. Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing, met uitzondering van artikelen 5:18 en 5:19 Awb.¹⁷⁴ De Autoriteit krijgt voor de handhaving de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.¹⁷⁵

De Autoriteit kan een bestuurlijke boete opleggen aan de overtreder wegens handelen of nalaten in strijd met de voorgestelde normen in de Wet op de politieke partijen.¹⁷⁶ Het boetemaximum is verhoogd van € 25.000¹⁷⁷ naar € 1.030.000.¹⁷⁸ Als motivering voor deze verhoging wordt slechts genoemd dat moet worden voorkomen dat partijen een overtreding kunnen “afkopen” voor het relatief lage bedrag van € 25.000.¹⁷⁹ De toelichting gaat niet in op de proportionaliteit van de

¹⁷³ Voor meer over de verschillende vormen van benoemingsprocedures, zie Bureau Andersson Elffers Felix, Verkenning van benoemingenbeleid bij zbo's en adviescolleges, Brede evaluatie rijksorganisaties op afstand, 4 maart 2021.

¹⁷⁴ Voorgesteld artikel 102.

¹⁷⁵ Zie ook Solke Munneke, De Autoriteit Wet op de politieke partijen en het toezicht in de Wpp, in: Gerrit Voerman, Gohar Karapetian en Sam Maasbommel (red.), Wie regelt, beperkt?. De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme, Montesquieu-reeks nr. 22, Den Haag 2023, p. 63-75.

¹⁷⁶ Voorgesteld artikel 104.

¹⁷⁷ Zie artikel 37, vierde lid, van de Wet financiering politieke partijen.

¹⁷⁸ Voorgesteld artikel 104, tweede lid.

¹⁷⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 8.6 (Toezicht en handhaving).

verhoogde boete. Gezien de gemiddelde kasstroom van een politieke partij zou het opleggen van de hoogste bestuurlijke boete ingrijpende gevolgen hebben voor het voortzetten van de partij.¹⁸⁰ Een dergelijke ingrijpende maatregel dient te worden voorzien van een adequate motivering.

Het wetsvoorstel bepaalt dat in een algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boetes.¹⁸¹ Er wordt echter niet nader toegelicht, ook niet op hoofdlijnen, wat deze regels behelzen. In tegenstelling tot wat de toelichting lijkt te suggereren, volgt de maximale hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete reeds uit de wet, niet uit een algemene maatregel van bestuur. Ook in de consultatiereacties is hierop gewezen.¹⁸² Niet wordt toegelicht of en zo ja, in hoeverre de nadere regels in de algemene maatregel van bestuur de hoogte van de bestuurlijke boete kunnen mitigeren.

De Afdeling adviseert in de toelichting de voorgestelde verhoging van de bestuurlijke boete dragend te motiveren. Ook wordt geadviseerd nader in te gaan op wat er in aanvulling op de wettelijke boetebedragen geregeld zal worden bij algemene maatregel van bestuur.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De vice-president van de Raad van State,

¹⁸⁰ Voor het meest recente overzicht van de financiën van politieke partijen, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/01/22/aanvullend-overzicht-giften-en-schulden-politieke-partijen-tweede-kamerverkiezing-2023>. Voor een overzicht van ontvangen subsidie, zie Kamerstukken II 2023/24, 36560 VII, nr. 1, p. 45-46.

¹⁸¹ Voorgesteld artikel 104, derde lid.

¹⁸² Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 14.2 (onder Toezicht, handhaving en rechtsbescherming).